

КРИМИНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ И ФОРМЫ ВОСПРЕпятСТВОВАНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

***Аннотация.** В статье рассматриваются условия и формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан, исходя из информации средств массовой информации и Интернета, правоохранительных органов и обращений, поступивших в избирательные комиссии; рассказывается о причинах претензий граждан в ходе избирательных кампаний по выборам в единый день голосования на актуальном примере выборов в Санкт-Петербурге. Автор анализирует объективные и субъективные условия, способствующие воспрепятствованию осуществлению избирательных прав граждан, исследуя электоральные правонарушения, нарушения тайны голосования и случаи воспрепятствования работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии в едином комплексе и в сравнении с законодательными нормами некоторых зарубежных стран.*

***Ключевые слова:** криминальный фон, правонарушения, избирательные комиссии, муниципальные образования, воспрепятствование, избирательные права*

CRIMINAL CONDITIONS AND FORM SOBSTACLES TO IMPLEMENTATION CITIZENS ELECTION RIGHTS

***Abstract.** The article examines the conditions and forms of obstruction of the exercise of citizens' voting rights, based on information from the media and the Internet, law enforcement agencies and appeals to election commissions; the author analyzes the reasons for the claims of citizens during the election campaigns on a single day of voting on the current example of the elections in St. Petersburg. Obstruction of the exercise of citizens' voting rights by examining electoral irregularities, violations of voting secrecy and obstruction of the work of election commissions, the referendum commission or the activities of a member of the electoral commissions in a single complex and in comparison with the laws of some foreign countries.*

***Keywords:** criminal background, misdemeanors, election commissions, municipal entities, obstruction, voting rights.*

Величайшее поощрение преступления — безнаказанность.
Марк Туллий Цицерон (106–43 гг.)

К вопросу о криминальном фоне электоральных деликтов

Для характеристики преступности термин «*криминальный фон*» используется не так часто. Однако, исходя из его объема и содержания, это понятие, на наш взгляд, можно удачно использовать для описания и характеристики электоральных деликтов. С его помощью несложно раскрывать и объяснять общую картину электоральных проступков, особенно криминального и полукриминального характера. Грань разграничения между преступлениями и административными правонарушениями, посягающими на один и тот же объект, очень зыбкий. В таких ситуациях законодатель конструирует диспозиции соответствующих статей Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП), используя такие слова, как «если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния» (например, ст. 5.16, 5.18, 5.19, 5.22 и т.д.). Для объяснения пограничных случаев представляется удачным использование термина «криминальный фон». Общую картину об электоральных деликтах такого рода, в частности, можно получить из следующих источников:

1. По линии СМИ и различных сайтов. Общая картина об электоральных деликтах у населения складывается не только из официальной информации, полученной из правоохранительных органов, но из иных источников (из СМИ, из сайтов избирательных комиссий, общественных организаций и движений и т.д.). 25 сентября этого года Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфилова отметила: «Мы (имеется в виду ЦИК России — С.Ш.) и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации реагируем на любые сообщения о нарушениях, а не только на те обращения, которые официально поступают в комиссии. Так, региональными комиссиями было проанализировано и проверено порядка *1600 сообщений* о предполагаемых нарушениях на выборах в единый день голосования 8 сентября 2019 года, размещенных на сайте «*Карта нарушений на выборах*» Движения «Голос», а также в *СМИ и Интернете*».

По результатам проведенной проверки *только 14 процентов* сообщений о нарушениях *подтвердились*. Подавляющее большинство сообщений — порядка *68 процентов*, *не нашли своего подтверждения* по итогам проверки. А *18 процентов* сообщений содержали информацию, которая и вовсе *не является нарушением* законодательства о выборах». Таким образом, в средствах массовой информации, а соответственно в массовом сознании граждан создан фон об огромном количестве правонарушений в ходе подготовки и проведения избирательных кампаний в единый день голосования 8 сентября 2019 года, который не соответствует действительности.

2. По линии МВД России. Информация о криминальном фоне электоральных деликтов, полученная из правоохранительных органов, показывает, что

всего в территориальные организации МВД России в период избирательной кампании поступило 4179 сообщений о происшествиях, связанных с проведением избирательной кампании. Из них наибольшее количество сообщений зарегистрировано в Иркутской области (589), Санкт-Петербурге и Ленинградской (159), Волгоградской (131), Ростовской областях (120), Республике Бурятия (205), Пермском (134), Приморском (193) и Хабаровском (110) краях. В настоящее время по поступившим в ходе кампании сообщениям возбуждено 11 уголовных дел (по Москве — 4, Республике Тыва — 1, Новосибирской области — 1, Камчатском крае — 1, Республике Татарстан — 1, Краснодарском крае — 2, Курганской области — 1). Из 11 уголовных дел только 3 связаны с посягательствами на избирательные права граждан.

3. По обращениям в ЦИК России. Все обращения по избирательной тематике, в том числе о возможных и реальных правонарушениях поступают в Управление по работе с обращениями и документационного обеспечения аппарата ЦИК России по линии двух отделов (информационно-справочный службы и по рассмотрению обращений). За время работы Информационно-справочного центра ЦИК России (ИСЦ) на выборах в единый день голосования в 2019 году всего было принято 10 164 сообщения (в единый день голосования в 2017 году поступило 5971 сообщение, в 2018 году — 6160 сообщений). Наибольшее количество сообщений принято из городов Москвы (2534) и Санкт-Петербурга (1997), Челябинской области (535), республик Татарстан (475) и Башкортостан (303), Краснодарского (262) и Ставропольского (218) краев.

До дня голосования с 9:00 24 июля до 24:00 7 сентября 2019 года поступило 7281 сообщение, из которых 475 (6,5%) содержали информацию о недостатках на выборах, что несколько больше чем в 2018 году (было 343 сообщения), но значительно менее чем в 2017 году (614).

В день голосования с 00:00 часов до 20:00 8 сентября 2019 года оперативно принимались и обрабатывались сообщения в ИСЦ (через «горячую линию») ЦИК России. Всего было принято 2151 сообщение, из которых 198 (9,2%) содержали информацию о недостатках на выборах — больше чем в 2018 году (17 сообщений), но менее чем в 2017 году (217).

В период подсчета голосов избирателей с 20:00 часов 8 сентября до 18:00 9 сентября 2019 года было принято 632 сообщения, из которых 199 (31,5%) содержали информацию о недостатках на выборах — в 2018 году было 174 сообщения, в 2017 — 122.

Из 199 сообщений, содержащих информацию о недостатках на выборах, 92 (46,2%) сообщения поступили из Санкт-Петербурга. Негативная информация о недостатках на выборах, содержащаяся в сообщениях граждан в ИСЦ, распределилась по следующим группам:

– неудовлетворенность решениями, действиями (бездействием) избирательных комиссий — 347 (38,8%), что чуть меньше чем в 2017 году (383), но больше чем в 2018 году (197);

– недостатки различных видов обеспечения выборов (кроме информационного) — 309 (34,6%), что значительно больше, чем в 2017 (34) и 2018 (162) годах;

– недостатки информационного обеспечения выборов — 96 (10,7%). Это значительно меньше чем в 2017 году (301) и находится практически на уровне 2018 (90) года;

– использование преимуществ должностного (служебного) положения («административный ресурс») кроме вопросов предвыборной агитации — 29 (3,2%); в 2017 году (53), в 2018 году (26);

– воспрепятствование в реализации активного избирательного права — 82 (9,2%), что существенно меньше, чем в 2017 (182) и 2018 (152) годах;

– фальсификация итогов голосования и результатов выборов — 31 (3,5%), тоже значительно ниже 2017 (44) года, и находится на уровне 2018 года (29).

Наибольшее количество сообщений с недостатками на выборах поступило из Санкт-Петербурга — 326, Москвы — 187, республик Татарстан — 32, Башкортостан — 25, Брянской — 26, Московской — 26 и Челябинской — 24 областей.

* * *

Претензии граждан в ходе избирательных кампаний по выборам в единый день голосования чаще всего были связаны с недостаточным пониманием ими механизма подачи заявления о включении в список избирателей по месту нахождения и особенностей его реализации через «Единый портал государственных и муниципальных услуг» в электронном виде, а также через МФЦ. Что касается информации о предполагаемых нарушениях, то гражданам давались пояснения по порядку письменного обращения в соответствующие избирательные комиссии и ЦИК России.

В целом изменения динамики и содержания обращений в ИСЦ отражали специфику ситуации, складывающейся на каждом отдельном этапе избирательной кампании. Полученная информация являлась одним из оснований для выработки мер оперативного реагирования на выявленные проблемы в организации выборов, служила одним из инструментов защиты избирательных прав граждан. В период подготовки и проведения выборов 2019 года в ЦИК России по линии отдела по рассмотрению обращений всего поступило 3478 обращений, из которых по избирательным кампаниям регионального уровня было 1558 обращений, по муниципальным кампаниям — 1920. Из них по муниципальным выборам в Санкт-Петербурге — 1177.

Таким образом, криминальный фон электоральных деликтов условно можно обозначить в виде нескольких находящихся внутри друг друга кругов. Самый маленький круг будет соответствовать количеству электоральных преступлений. Чуть больший круг будет представлять количество электоральных административных правонарушений. Третьим по величине будет круг — «фейковые» сообщения об электоральных деликтах. Остальные круги

будут составлять разного рода обращения, поступающие в ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и иные инстанции, сообщения и публикации СМИ, связанные с возможными недостатками в избирательных компаниях.

Условия, способствующие воспрепятствованию осуществлению избирательных прав граждан

Проблема воспрепятствования осуществлению избирательных прав участников избирательного процесса с особой актуальностью проявилась в работе муниципальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга в период подготовки и проведения избирательных кампаний, назначенных на 8 сентября 2019 года. Технологии, к которым прибегают нерадивые члены муниципальных избирательных комиссий Санкт-Петербурга и их покровители, а также привлеченные к этим незаконным действиям различные лица, были предметом неоднократного рассмотрения как на заседаниях, так и на видеоконференцсвязи ЦИК России с Избирательной комиссией г. Санкт-Петербурга. В СМИ широко освещались различные формы (и их сочетания) воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан России. Жалобы, поступавшие от участников избирательного процесса, были предметом выездной проверки ЦИК России.

Проблема борьбы с электоральными деликтами не сегодняшняя проблема в Санкт-Петербурге. В газете «Санкт-Петербургские Ведомости» от 30 сентября 1994 года в статье И. Пановко «Я подписал специальное распоряжение по Петербургу» рассказывалось о недовольстве тогдашнего Председателя ЦИК России Н.Т. Рябова тем, как ведется подготовка к выборам в городе. Он говорил: «На днях я разговаривал с Президентом, он просил взять Петербург под особый контроль. Именно поэтому я только что подписал распоряжение о создании специальной группы из числа членов ЦИК и сотрудников аппарата для оказания помощи и постоянного контроля за подготовкой к выборам в Питере. Ежедневно мне будут представлять отчет о положении дел, пока же мы даже не располагаем информацией»¹.

Проблема актуальна еще и потому, что правоохранительные органы, призванные бороться за обеспечение конституционных прав участников избирательного процесса, проявляют инертность и бездействие, что может расценено как преступная халатность в деятельности правоохранительных органов. Поступившие в ЦИК России материалы направлялись, в том числе в правоохранительные органы. В 2014 году на имя прокурора города Санкт-Петербурга было направлено письмо с просьбой усилить прокурорский надзор за соблюдением избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов. Письмо по нарушениям избирательного законодательства в одном из районов города также было направлено в Главное

¹ С.-Петербургские ведомости. 1994. 30 сент.

следственное управление Следственного комитета. В 2019 году ЦИК России более активно обращалась в правоохранительные органы по нарушениям на муниципальных выборах в Санкт-Петербурге: по ситуации в целом было направлено по одному письму в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и Следственный комитет Российской Федерации. ЦИК России на имя прокурора Санкт-Петербурга было направлено 108 обращений, касающихся нарушений пассивного избирательного права граждан в процессе подачи документов на выдвижение кандидатами в целом. По частным случаям было направлено два письма в Главное управление МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области; шесть писем также было направлено в прокуратуру Санкт-Петербурга, а одно письмо — в Главное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Санкт-Петербургу.

По информации Избирательной комиссии Санкт-Петербурга с начала избирательной кампании по выборам депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований в правоохранительные органы всего было направлено 23 обращения: в ГСУ СК России по Санкт-Петербургу — 4, в Прокуратуру города — 16, в ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области — 3.

На запрос ЦИК России из Избирательной комиссии г. Санкт-Петербурга поступил ответ о том, что до настоящего времени на направленные после дня голосования обращения от правоохранительных органов ответов не поступало². То есть, реакция правоохранительных органов инертна, что говорит об имеющемся месте бездействии и попустительстве в отношении действий виновных лиц в нарушении конституционных избирательных прав граждан России.

Таким образом, электоральные деликты, посягающие на избирательные права граждан, не находят адекватной оценки у правоохранительных органов; остаются безнаказанными и воспроизводятся от выборов к выборам в органы местного самоуправления города. Безнаказанность виновных лиц — одно из главных условий, способствующих правонарушениям, посягающим на избирательные права граждан. Один из наиболее вероятных ответов на вопрос о причине безнаказанности виновных может заключаться в слабом знании законодательства о выборах, а также уголовного и административного законодательства, обеспечивающих избирательные права граждан. Но это — отдельная тема, требующая комплексного изучения причин и условий, способствующих правонарушениям, посягающим на избирательные права граждан Российской Федерации.

² Ответ на запрос Председателя ЦИК России А.В. Егоровой — заместителя председателя ИК г. Санкт-Петербурга за № 01-11/408 и от 9.10.2019 г.)

Об объективной стороне электоральных правонарушений

Объективная сторона состава преступления складывается из сочетания признаков, закрепленных в уголовно-правовой норме и характеризующих внешнее проявление в объективной реальности конкретного общественно опасного посягательства на охраняемый уголовным законом объект: преступного деяния, вредных последствий, причинно-следственной связи между ними, времени, места, обстановки, средств и орудий совершения преступления.

Общественно опасное деяние лица связывает элементы состава преступления в целостное образование. До совершения лицом деяния объект уголовно-правовой охраны и сам человек существуют независимо друг от друга. Лишь совершением деяния лицо воздействует на объект преступления, тем самым порождая, по иному — причиняя, вредные последствия. Из этого вытекает требование к самому деянию: оно «должно быть объективно опасным в момент его совершения для охраняемого законом объекта» [1, с. 207] в том смысле, что «создает реальную возможность наступления вредных последствий» [2, с. 167].

Деяние по части 1 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК) выражается в пяти альтернативных формах: воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав; воспрепятствование свободному осуществлению гражданином права на участие в референдуме; нарушение тайны голосования; воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума; воспрепятствование деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей.

Следует отметить важность дополнения комментируемой статьи термином «свободное», так как данная редакция логична в контексте прав и свобод, провозглашенных Конституцией Российской Федерации. Кроме того, она соответствует основным принципам проведения выборов и референдума, закрепленным в пункте 3 статьи 3 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях): «Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

В новой редакции статьи 141 УК детализировано понятие «воспрепятствование работе избирательных комиссий» путем добавления деятельности члена избирательной комиссии в список охраняемых общественных отношений. Иначе говоря, если раньше требовалось доказать, что при воспрепятствовании деятельности члена избирательной комиссии происходит

воспрепятствование работе всей избирательной комиссии, то теперь нет необходимости устанавливать причинно-следственную связь. Раскрытие объективной стороны состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК, возможно через раскрытие терминов, использованных законодателем для конструирования диспозиции этой нормы.

Само понятие «воспрепятствование» не имеет легальной трактовки. Обращение к толковому словарю позволяет определить его как создание помех³ осуществлению избирательных прав и права на участие в референдуме. Поскольку реализация субъективных избирательных прав осуществляется через правоотношения, в которых управомоченными субъектами являются избиратель и кандидат, а остальные (члены избирательных комиссий, наблюдатели и др.) чаще оказываются обязанными субъектами, то уголовно наказуемое воспрепятствование со стороны управомоченных субъектов имеет только форму действия, ибо бездействие как форма поведения является их правом (отказ избирать и быть избранным, участвовать в предвыборной агитации и т. п.); а со стороны обязанных субъектов — форму действия или бездействия, где бездействие есть невыполнение обязанностей, возложенных на них законом (назначение выборов, образование избирательных участков (округов) и пр.).

Следовательно, под воспрепятствованием для целей статьи 141 УК можно понимать преступное поведение в форме действия или бездействия, затрудняющее либо делающее невозможной реализацию субъективных основных (конституционных) прав избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, производных от них прав, а также их гарантий. Диспозиция части 1 статьи 141 УК категорию воспрепятствования использует несколько раз: по отношению, во-первых, к осуществлению избирательных прав, во-вторых, права на участие в референдуме. Вследствие реформы УК в 2003 году такое осуществление получило связку с прилагательным «свободное». В юридической литературе данный шаг был оценен неоднозначно: одни авторы поощрили его как соответствующий демократическим принципам международного и внутринационального законодательства (Н.Ю. Турищева [3, с. 133], С.М. Шапиев [4, с. 3]); другие не скрывали разочарования, считая, что такое дополнение не влияет на эффективность нормы (Н.Ф. Кузнецова [5, с. 121], А.П. Свигузова [6, с. 422]).

На волне состоявшегося реформирования некоторые ученые предлагают продолжить конкретизацию нормы, изложенной в части 1 статьи 141 УК, и раскрыть в ее диспозиции содержание понятий «избирательные права» и «право на участие в референдуме» (С.Д. Гринько [7, с. 37], Н.Ю. Турищева [3, с. 174], Г.Н. Шевченко [8, с. 10]). Основание подобных решений понятно: содержание избирательных прав должно представляться правоприменителю

³ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс», ООО «Издательство «Мир и образование», 2009. С. 474.

точным, иначе неизбежны трудности как избыточного, так и недостаточного применения данной нормы в практике. Вопрос в другом: стоит ли раскрыть суть рассматриваемых прав непосредственно в Уголовном кодексе?

Диспозиции норм об ответственности за преступления против избирательных и референдумного прав имеют бланкетный характер. Поскольку закрытый перечень избирательных и референдумного прав составить невозможно, то каким открытым (ограниченным или неограниченным) не оказался бы их список в УК, правоприменитель не будет освобожден от обращения к Закону об основных гарантиях. Такая неизбежность не случайна и может быть продуктивно использована для решения поставленного вопроса без реформирования УК.

Воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме может проявляться в различных формах. Наиболее известны следующие из них:

– умышленный незаконный отказ в регистрации кандидатом в депутаты либо кандидатом на соответствующую выборную должность;

– умышленный незаконный отказ в регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный или иной выборный орган местного самоуправления;

– незаконные умышленные препятствия в приеме документов от кандидата, избирательного объединения. Эта форма воспрепятствования особенно широко и в разных формах проявлялась на муниципальных выборах в Санкт-Петербурге 8 сентября этого года, в частности в сокрытии публикаций о назначении выборов.

Последняя форма воспрепятствования была характерна для достаточно большого количества внутригородских муниципальных образований г. Санкт-Петербурга. Муниципальный совет внутригородского муниципального образования (МО) Сосновское 10 июня 2019 года провел заседание и принял решение «О назначении выборов депутатов муниципального совета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Сосновское шестого созыва на 8 сентября 2019 года», которое было опубликовано в окружной газете. Однако участникам избирательной компании найти газету не удалось ни в здании МО Сосновское (на лотках или досках объявлений), ни в библиотеках Выборгского района, ни в близлежащих организациях, таких, например, как многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Выборгского района Санкт-Петербурга (находится в соседнем здании).

Как отмечается в решении Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 24 октября за № 158-2 «О мерах по усилению контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», в большинстве из округов выборы про-

водились в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Санкт-Петербурга о выборах, на гласной, открытой и конкурентной основе. В то же время рядом органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований (ИКМО) были допущены грубые нарушения законодательства, повлекшие массовые нарушения избирательных прав граждан. Среди таких нарушений комиссия особо выделила следующие:

1) фактическое сокрытие даты опубликования решения о назначении выборов в целях воспрепятствования реализации гражданами своего пассивного избирательного права;

2) искусственное создание условий, влекущих невозможность надлежащего извещения ИКМО о мероприятиях по выдвижению кандидатов в депутаты муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, проводимых политическими партиями в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях».

При поступлении обоснованных жалоб на *сокрытие муниципальными советами, ИКМО решений о назначении выборов*, повлекшее затруднение реализации гражданами пассивного избирательного права, Санкт-Петербургской избирательной комиссией принимались решения об установлении действительной даты обнародования (доведения до всеобщего сведения) решения муниципального совета о назначении выборов. Принятие таких решений фактически влекло за собой продление срока, в течение которого в ИКМО могли представляться документы, необходимые для уведомления избирательной комиссии о выдвижении кандидатов и для регистрации кандидатов.

Парадоксом является то, что решения Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 25 июня 2019 года № 104-39 и от 27 июня 2019 года № 105-50 о продлении сроков принятия документов были оспорены соответствующими ИКМО в Санкт-Петербургском городском суде. В удовлетворении административных исковых заявлений было отказано, апелляционных жалоб не последовало.

В отношении *сокрытия адреса местонахождения муниципальной избирательной комиссии* не нашлась не только газета, но так и не удалось выяснить месторасположение ИКМО Сосновское, поскольку она находилась не по месту юридического адреса. Как следует из статьи интернет издания Фонтанка.ру⁴, подобная ситуация сложилась по нескольким муниципальным образованиям города. В одном из обращений в ЦИК России сообщалось, что по официальному адресу избирательной комиссии муниципального округа МО Сампсониевское (Санкт-Петербург, Новолитовская ул., дом 5) дверь комиссии оказалась закрыта, на звонки в домофон никто не отвечал.

⁴ <https://www.fontanka.ru/2019/06/14/115>.

По поводу невыполнения указаний и решений ИК Санкт-Петербурга как форма воспрепятствования 11 июня 2019 года городской Комиссией была принята решение обязать ИКМО передавать всю значимую информацию, включая дату назначения выборов, время и адрес работы в комиссии в территориальные избирательные комиссии, которые, в свою очередь, должны в течение суток предоставить эти данные в городскую Избирательную комиссию. Несмотря на это, на сайте этого ведомства на 17 июня в форме «сведения о назначении выборов депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга на 8 сентября 2019 года» числилось только 3 муниципальных округа.

Одной из форм форма воспрепятствования является *создание искусственной очереди «лжекандидатами»*. В одном из обращений из Санкт-Петербурга сообщалось, что утром 22 июня 2019 года начиная с 6 часов до 13.30 перед зданием администрации МО Сосновское была создана очередь из желающих подавать документы в избирательную комиссию муниципального округа. В 13:30 дверь здания муниципального образования открыла вышедшая из здания женщина. Когда все желающие подавать документы вошли в здание, то около дверей кабинета ИКМО обнаружили семь молодых человек в черных очках. Эти очки они не снимали в течение всего времени описываемых событий, несмотря на плохо освещаемое помещение. В руках большинства из них не было ни документов для сдачи в ИКМО, ни сумок, где документы могли бы быть. Молодые люди заявили, что собираются подавать документы на участие в выборах и являются первыми в очереди. Притом отказались ответить на вопросы о том, как и во сколько они «заняли» очередь, каким образом оказались в закрытом в субботний день здании МО Сосновское, а также от каких партий либо самовыдвиженцами и по какому округу они хотят баллотироваться.

За подобного рода воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан были случаи привлечения к уголовной ответственности. Однако, видимо, это не стало уроком и достоянием широкой общественности, особенно членов избирательных комиссий Санкт-Петербурга. Из апелляционного постановления Санкт-Петербургского городского суда от 09.07.2015 № 22К-4475/2015 известно, что следственным отделом ГСУ СК РФ по Санкт-Петербургу было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 141 УК и было установлено, что граждане Ш., Б., Л. и А., прибыв в избирательную комиссию для подачи документов для регистрации в качестве кандидата в депутаты муниципального образования, не смогли осуществить свое избирательное право, поскольку в отношении указанных лиц были совершены действия, направленные на воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав. Их не пустили в помещение избирательной комиссии для подачи необходимых документов,

дающих право на регистрацию их в качестве кандидатов в депутаты муниципального образования⁵.

Помимо указанных выше применяются и иные формы воспрепятствования осуществлению избирательного права граждан, в числе которых:

– *умышленные препятствия осуществлению предвыборной агитации и противодействие свободному и всестороннему обсуждению кандидатов в депутаты или на выборную должность;*

– *умышленный незаконный отказ в регистрации инициативной группы по проведению референдума, противодействие ее деятельности;*

– *незаконный отказ гражданам в выдаче избирательных бюллетеней;*

– *умышленный незаконный отказ в предоставлении помещений для встреч с избирателями, непредоставление эфирного времени, печатной площади и блокирование работы доверенных лиц кандидатов;*

– *создание препятствий для доступа на избирательные участки (например, командир воинской части не отпускает военнослужащего для реализации своего избирательного права; при большом столпотворении на избирательных участках работники специализированной полиции совместно с доверенными лицами от одного из кандидатов пропускали одних избирателей, сторонников их кандидата, и не пропускали других (сторонников других кандидатов);*

– *закрытие избирательных участков в день голосования;*

– *принуждение к участию в выборах или принуждение голосовать за (против) конкретных кандидатов;*

– *умышленное невключение гражданина (избирателей) в список избирателей;*

– *умышленное непредоставление избирателю, который по уважительной причине не может самостоятельно прибыть на избирательный участок, возможности проголосовать вне помещения для голосования и т.д.*

Подчеркнем, что преступление считается совершенным при воспрепятствовании свободной реализации хотя бы одного права из комплекса избирательных прав, права на участие в референдуме. Для констатации преступления достаточно установления факта воспрепятствования свободному осуществлению избирательных прав, права на участие в референдуме хотя бы одного человека. Так, в 2000 году в Челябинске по части 1 статьи 141 УК была осуждена член избирательной комиссии С., отказавшаяся выдать бюллетень на выборах Президента Российской Федерации избирателю П., обосновывая это тем, что тот, будучи членом КПРФ, отдаст голос за представителя этой партии, а это не соответствует интересам государства [9, с. 140].

Как показывают материалы практики, принуждение голосовать за (против) конкретных кандидатов может оказаться возможным при контроли-

⁵ См.: Апелляционное постановление Санкт-Петербургского городского суда от 09.07.2015 № 22К-4475/2015 // СПС КонсультантПлюс.

ровании волеизъявления избирателей, в частности посредством фиксации заполнения избирателем избирательного бюллетеня кодированными вариантами заполнения бюллетеня (например, буквенно-цифровые обозначения — АБВ-1, АБВ-2, АБВ-3 и т.д.) В комиссии назначаются представители кандидатов, наблюдатели от кандидатов, которые имеют возможность ознакомиться с заполненными бюллетенями и фиксировать варианты заполненных избирательных бюллетеней, в том числе путем видеосъемки. В Рязанской области кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурминского сельского поселения, являющиеся руководителями ООО «Гамма», сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были поставить в избирательном бюллетене заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов со стороны наблюдателей, кандидатов, доверенных лиц, членов комиссии с правом совещательного голоса. Указанным путем за кандидата Б.А.Н. проголосовали 112 избирателей, при этом в бюллетенях за него, как и за других кандидатов от ООО «Гамма», были поставлены необычные отметки — отдельные цифры, сочетания цифр, «елочки», геометрические фигуры, «снежинки», марки автомобилей⁶.

Нарушение тайны волеизъявления голосования

В 2003 году вследствие реформирования УК содержание части 1 статьи 141 дополнилось новым основанием уголовной ответственности — *нарушением тайны голосования*. Нет сомнений, что такое положение нормы об ответственности за нарушение тайны голосования более органично, чем было в статье о фальсификациях избирательных документов и итогов голосования (ст. 142 УК). Нарушение тайны голосования может проявляться в различных формах, например, в форме нанесения на бюллетени для голосования пометок, указывающих, кому эти бюллетени выданы. В этом плане само законодательство, на наш взгляд, страдает определенным недостатком. Так, согласно пункту 7 статьи 64 Закона об основных гарантиях голосование проводится путем нанесения избирателем, участником референдума в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), а в бюллетене для голосования на референдуме — любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. Нарушение тайны голосования может выразиться и в форме установления

⁶ См.: Решение Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009 // Архив Октябрьского районного суда г. Рязани за 2009 г.

в кабинках для голосования специальной аппаратуры, визуально фиксирующей процесс голосования [10].

Само же тайное голосование не только можно, но и нужно контролировать — только в этом случае возможно обнаружение нарушения закона. Более того, в строгом смысле слова никакой тайны голосования существовать не может: то, что гражданин приходил на избирательный участок и голосовал, не является тайной; тайной является результат такого голосования, а это именуется волеизъявлением. Таким образом, уголовно-правовой охране должна подлежать тайна волеизъявления избирателя, участника референдума.

В примере, когда кандидаты на должность главы и в депутаты представительного органа Мурманского сельского поселения сформировали из числа работников фабрики группы избирателей, которые при голосовании должны были ставить в квадрате избирательного бюллетеня заранее оговоренный знак для осуществления контроля за их волеизъявлением во время подсчета голосов, решение оказалось следующим: территориальная избирательная комиссия подконтрольные бюллетени исключила; все такого рода бюллетени были признаны недействительными в силу нарушения принципа тайны голосования; суд поддержал эту позицию⁷.

Весь спектр потенциальных посягательств на тайну волеизъявления избирателя, участника референдума уголовный законодатель обобщенно именуется ее нарушением (ч. 1 ст. 141 УК). Аналогичные комплексные формулировки характерны и для большинства уголовных законов зарубежных стран: Беларуси (ст. 192), Болгарии (ст. 169), Грузии (ст. 164), Польши (ст. 251), Швеции (ст. 9 гл. 17). Определение уголовно наказуемого деяния через нарушение имеет два значимых юридических следствия в аспектах формы и содержания. Нарушение тайны голосования имеет специфическую конструкцию: преступление нельзя признать юридически оконченным, если кому-нибудь стало известно (специально подглядел, корреспондент фиксировал на камеру с сильной оптикой процесс голосования), как голосует тот или иной избиратель. Необходимо еще и зафиксировать результат волеизъявления. Причем для констатации состава преступления необходимо, чтобы попытки выяснения волеизъявления предпринимались хотя бы в отношении одного избирателя, участника референдума и вопреки воле такового, ибо добровольное сообщение результата голосования не только не наказуемо, но и лежит в основе так называемого экзитпола — разрешенного отечественным законом опроса избирателей на выходе из помещения для голосования.

Среди всех преступных вариантов нарушения тайны волеизъявления избирателя, участника референдума особое место, на наш взгляд, занимает

⁷ См.: Решение Октябрьского районного суда г. Рязани. Дело № 2-1221/2009; 2-991/2009 // Архив Октябрьского районного суда г. Рязани за 2009 г.

разглашение такой тайны. Как показывают исторический (ср. ст. 112 Положения о выборах 1917 г. и ст. 110 Положения о выборах 1950 г.) и компаративистский (ср. ст. 169 УК Болгарии и ст. 159 УК Украины) анализ, в именовании посягательств на тайну волеизъявления могут использоваться оба понятия, что нередко формирует мнение об их тождественности. Однако даже данных семантического исследования достаточно, чтобы считать такое мнение ошибочным: существительные, образованные от глаголов «нарушить» и «разгласить», не только не синонимичны, но и имеют родовидовое логическое соотношение, то есть, как верно пишет Н.И. Пикуров, нарушение может выражаться в разглашении [11, с. 168]. Общественная опасность разглашения, по сравнению с другими разновидностями нарушения, представляется большей (ср. ст. 155, 183 УК). Значит, разглашение тайны волеизъявления избирателя, участника референдума должна сопровождать более строгая уголовная репрессия, но с одним пояснением. Поскольку сведениями, составляющими тайну волеизъявления, исходя из правовых положений Закона об основных гарантиях, обладают только сами проголосовавшие избиратели, участники референдума, основанием для преступного разглашения данных сведений можно считать лишь их противоправное получение в результате другого нарушения тайны волеизъявления — нарушения установленного законом порядка, исключающего возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя, участника референдума (ст. 7 Закона об основных гарантиях) [12, с. 30–33].

Воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии

Воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссии референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, ставит под угрозу процесс организации выборов и референдума (следовательно, ставится под угрозу существующий конституционный строй), поскольку они несут на себе основное бремя ответственности по обеспечению условий для реализации соответствующих прав граждан. Формами противодействия работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии (комиссии референдума), связанной с исполнением им своих обязанностей, в частности, могут быть: блокирование помещений избирательных комиссий либо лишение комиссий избирательных помещений; действия, направленные на срыв заседаний тех или иных комиссий; лишение комиссии возможности выдавать избирательные бюллетени либо лишение ее возможности подвести итоги голосования; незаконное изменение состава комиссии (уменьшение численности до неправомочного состава) с организацией «добровольного» сложения членами комиссий с правом решающего голоса своих полномочий;

игнорирование законных требований комиссии и лишение ее возможностей полноценно функционировать.

Например, за воспрепятствование работе территориальной избирательной комиссии осужден исполняющий обязанности главы администрации К.С.С. В результате им содеянного на счет территориальной избирательной комиссии не поступили средства на оплату труда членов территориальной и участковой избирательных комиссий, бухгалтера, расходов на связь, изготовление печатной продукции, оборудование и содержание помещений избирательных участков, питание членов территориальной избирательной комиссии и участковой избирательной комиссии, транспортных и канцелярских расходов, согласно смете расходов денежных средств на подготовку и проведение досрочных выборов главы⁸.

Следует иметь в виду и следующее. Во-первых, в отличие от охраняемого уголовным законом осуществления избирательных прав, которое может быть только свободным, характер деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей, законодателем не уточняется. В этом видится нормотворческий пробел, не только противоречащий законодательной технике УК, в котором словосочетание «исполнение обязанностей» традиционно используется в связке с прилагательным «(не)надлежащее» (ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 118, ст.156, 225, ч. 2 ст. 292¹, ст. 293, 345), но и способный в силу буквального толкования нормы права подвести под уголовно-правовую охрану и незаконную деятельность обязанных субъектов. Во-вторых, Н.Ф. Кузнецова права в том, что уточнение о деятельности члена избирательной комиссии, связанной с «исполнением им своих обязанностей», логически избыточно и тавтологично [5, с. 121]. То есть, деятельность члена избирательной комиссии и есть надлежащее исполнение обязанностей, обусловленных его профессиональным статусом.

Критикуется некоторыми учеными и упоминание обязанностей членов избирательных комиссий без указаний на их права [13, с. 20], однако это замечание видится излишним. Используя термин «обязанности», законодатель вовсе не лишает охраны реализацию их прав, а всего лишь подчеркивает роль обязанных субъектов, которую играют члены комиссий в общих правоотношениях по реализации избирательных прав. Сверх того, подсвечивание надлежащего исполнения обязанностей членов избирательных комиссий на фоне свободного осуществления прав избирателей и кандидатов не только уравнивает диспозицию части 1 статьи 141 УК, но и демонстрирует приоритет уголовно-правовой охраны прав человека перед интересами государства в деле выборов (ч. 1 ст. 2 УК).

⁸ Приговор Олонецкого районного суда Республики Карелия от 15.06.2015 по делу № 1-15/2015 // Архив Олонецкого районного суда Республики Карелия за 2015 г.

Несмотря на ограниченный круг потерпевших в части 1 статьи 141 УК, под охрану данной нормой с завидной периодичностью подводится деятельность других обязанных субъектов: наблюдателя, доверенного лица кандидата и др. [11, с. 168]. С точки зрения избирательного права такой подход имеет простое объяснение: перечень субъектов избирательного процесса шире списка участников выборов, прямо названных в диспозиции части 1 статьи 141 УК. По подсчетам К.В. Краснова, посвятившего диссертацию исследованию субъектов избирательного процесса, их число приблизительно равняется 30: за исключением избирателей, кандидатов, членов комиссий, к субъектам избирательного процесса относятся уполномоченные представители и доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, наблюдатели, представители органов государственной и местной власти, СМИ и пр. [14]. При этом их участие в избирательном процессе, равно как и членов комиссий, направлено на обеспечение деятельности управомоченных субъектов — избирателя и кандидата, следовательно, охрана такой деятельности должна иметь и уголовно-правовой уровень. Однако с позиции уголовного права, имеющего четкие требования к основанию уголовной ответственности (ст. 8 УК), такой расширительный подход вряд ли правомерен.

Разрешение сложившегося противоречия видится в легальном распространении сферы действия рассматриваемой уголовно-правовой нормы на охрану деятельности других субъектов избирательного процесса. В свете данных рассуждений любопытно предложение Чжоу Хэн дополнить содержание части 1 статьи 141 УК нормой об ответственности за «воспрепятствование нормальному избирательному порядку», которая охватила бы деятельность различных участников выборов [15, с. 11].

* * *

Условно всех субъектов избирательного (референдумного) процесса можно поделить на две группы:

специфические субъекты, существование и деятельность которых прямо обусловлены проведением выборов, референдума (избиратель; кандидат; участник референдума; член избирательной комиссии, комиссии референдума; уполномоченный представитель и доверенное лицо кандидата, избирательного объединения; уполномоченный представитель группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения кандидата, инициативной группы по проведению референдума или иной группы участников референдума; наблюдатель); общие субъекты, наделенные лишь некоторыми функциями в области проведения выборов, референдума (представители органов государственной власти, местного самоуправления; представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ; командир воинской части; др.).

Деятельность специфических субъектов для проведения выборов, референдума исключительна, деятельность общих вспомогательна. Перечень специфических субъектов исчерпывающ, перечень общих — вариативен. В содержании ст. 141–142¹ УК названы лишь специфические субъекты и нет указаний на общие. Следовательно, в целях полноценной уголовно-правовой охраны выборов и референдума положениями ч. 1 ст. 141 УК должна защищаться деятельность всех специфических субъектов, причем их перечень для удобства правоприменительной практики следует изложить развернуто. В прямом указании на общие субъекты в рамках ч. 1 ст. 141 УК необходимости нет. Их деятельность будет охраняться данной нормой в той степени, в которой это послужит целям обеспечения свободной реализации специфическими субъектами избирательных прав, права на участие в референдуме и их гарантий, а также другими нормами УК.

Альтернативный подход к законодательному закреплению форм деяния выражен в Избирательном кодексе Франции (ст. L.102, L. 107), Уголовных кодексах Грузии (ст. 162, 163) и Эстонии (ст. 161, 162), которые к рассматриваемым видам воспрепятствования отводят по две самостоятельные статьи. Вероятно, следуя подобным прецедентам, некоторые отечественные авторы предлагают реформировать часть 1 статьи 141 УК и выделить виды воспрепятствования в две обособленные статьи (А.П. Свигузова) [16] или две части одной статьи (Н.Ю. Турищева) [3, с. 133]. Однако ни теоретической, ни практической ценности в этом не видится, т.к. осуществление избирательных прав и работа избирательной комиссии — две взаимодополняющие стороны единого процесса, иногда настолько переплетенные, что сложно провести грань, разводящую составы посягательств на них. К примеру, по части 1 статьи 141 УК была квалифицирована кража 4598 бланков избирательных бюллетеней, произошедшая в Республике Дагестан в октябре 2010 года из здания муниципальной избирательной комиссии⁹. Данный случай иллюстрирует пример сложного воспрепятствования, когда посягательство в равной степени распространяется как на избирательные права (без бланков бюллетеней избиратели не смогут реализовать свое активное избирательное право), так и на надлежащее исполнение своих обязанностей членами избирательной комиссии (они не смогут организовать голосование, подсчет голосов и т.п.). Избежать сложностей и споров в квалификации таких деяний поможет единая для обеих разновидностей воспрепятствования статья.

Как уже отмечалось, реализация субъективных избирательных прав фактически охватывает работу избирательных комиссий. Законодательно такая мысль воплощена в уголовных законах Болгарии (ст. 167), Голландии (ст. 125) и Польши (ст. 249), указывающих на наказуемость воспрепятс-

⁹ Драка за власть // Политика / Деловая газета «Взгляд» [М., 2005–2010]. URL: <http://www.vz.ru/politics/2010/10/10/438610.html>.

твования лишь осуществлению избирательных прав. Отказываться от российской модели в пользу вышеназванной смысла тоже нет, ибо указанием на наказуемость воспрепятствования надлежащему исполнению своих обязанностей членом избирательной комиссии, комиссии референдума (и прочими субъектами — в проекте) особо подчеркивается гарантия реализации избирательных прав, права на участие в референдуме, да и характер нормы при этом выглядит более равновесным.

Список литературы

1. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1960. 244 с.
2. Филимонов В.Д. Объективная сторона преступления // Уголовное право России. Часть Общая: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.Л. Кругликов. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2012.
3. Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. СПб., 2010. 337 с.
4. Шапиев С.М. Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах // Журнал о выборах. 2006. № 3.
5. Кузнецова Н. Ф. Проблемы квалификации преступлений: лекции по спецкурсу «Основы квалификации преступлений» / науч. ред. и предисл. В.Н. Кудрявцева. М.: Городец, 2007. 336 с.
6. Свигузова А.П. Уголовно-правовой анализ изменений норм, направленных на защиту избирательных прав российских граждан // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия. Сборник научных трудов / Под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005.
7. Гринько С.Д. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 УК РФ) // Закон и право. 2005. № 5. С. 36–37.
8. Шевченко Г.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. 205 с.
9. Мажинская Н.Г. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. 211 с.
10. Шапиев С.М. «Любой знак» в избирательном бюллетене: российский опыт и мировая практика // Представительная власть — XXI век. 2016. № 4 (147). С. 1–10.
11. Особенная часть Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий, судебная практика, статистика / Под общ. ред. В.М. Лебедева; отв. ред. А.В. Галахова. М.: Городец, 2009. 1167 с.
12. Шапиев С.М., Соктоев З.Б., Круглень А.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме: научно-практическое

издание. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2016. 192 с.

13. Елисеева Т.Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 29 с.
14. Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 29 с.
15. Чжоу Хэн. Преступления против избирательных прав в уголовном законодательстве Китая и России (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. 30 с.
16. Свигузова А.П. Понятие и виды преступлений, посягающих на избирательные права и право на участие в референдуме (электоральных преступлений): правовой анализ действующих норм уголовного законодательства Российской Федерации // Следователь. 2009. № 4. С. 23–28.