

А.Р. АКЧУРИН
В.С. УЛЬИХИН

О ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕЗАКОННУЮ ВЫДАЧУ И НЕЗАКОННОЕ ПОЛУЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ

***Аннотация.** Статья посвящена проблемам правового регулирования случаев незаконной выдачи и незаконного получения избирательных бюллетеней. На основе анализа норм действующего законодательства, примеров из практики проведения выборов в Российской Федерации вносятся предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов привлечения к ответственности за указанные правонарушения.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательный бюллетень, юридическая ответственность, электоральный стереотип, избирательная комиссия.*

ON ISSUES OF LEGAL REGULATION OF HOLDING CITIZENS ACCOUNTABLE FOR ILLEGAL ISSUANCE AND ILLEGAL RECEIPT OF BALLOT PAPERS

***Abstract.** The article is devoted to the problems of legal regulation of bringing participants in the electoral process to criminal and administrative responsibility for illegal issuance and illegal receipt of ballots. Based on the analysis of the norms of the current legislation, examples from the practice of holding elections in the Russian Federation, the authors make proposals for improving the regulatory regulation of issues of prosecution for these offenses.*

***Keywords:** elections, ballot paper, legal responsibility, electoral stereotype, election commission.*

За незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня действующим законодательством предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность (статья 142.2 Уголовного кодекса

АКЧУРИН Александр Ростамович — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова», председатель Избирательной комиссии Республики Бурятия, г. Улан-Удэ
УЛЬИХИН Виктор Сергеевич — кандидат юридических наук, консультант юридического отдела аппарата Избирательной комиссии Республики Бурятия, г. Улан-Удэ

Российской Федерации¹ (далее — УК), статья 5.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее — КоАП). При этом незаконная выдача и незаконное получение избирательного бюллетеня были криминализованы и предусмотрены УК как уголовно-наказуемые деяния относительно недавно — в 2017 году. Нельзя не согласиться с тем, что «наличие уголовной и административной ответственности за деяния, нарушающие избирательные права граждан, является важной гарантией проведения честных выборов и референдума» [1].

Как показывают данные судебной статистики, с 2017 года число судебных решений в Российской Федерации по уголовным делам о незаконном получении и незаконной выдаче избирательных бюллетеней имеет тенденцию к росту. Так, в 2017 году по статье 142.2 УК не было принято ни одного судебного решения; в 2018 году судами рассмотрено 6 уголовных дел (осуждено — 2, уголовных дел прекращено — 4³); в 2019 году — 20 уголовных дел (осуждено — 3, уголовных дел прекращено — 17). Небольшое снижение рассмотренных судами уголовных дел наблюдается в 2020 году — 15 (осуждено — 5, уголовных дел прекращено — 10)⁴.

Общественная опасность незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня предопределена объектом противоправного посягательства, — это конституционное право граждан на свое волеизъявление, установленный законом порядок проведения выборов, интересы общества и государства. Такие правонарушения нарушают «общественные отношения, характеризующие условия легитимности государственной власти, сформированной на основе справедливых выборов, проведенных с соблюдением демократических принципов и основанных на Конституции России» [2].

Кроме того, указанные нарушения закона всегда имеют большой общественный резонанс, подрывают доверие граждан к избирательной системе, поддерживают ложный стереотип о том, что все выборы фальсифицируются, а также иные негативные электоральные стереотипы [3, с. 141].

Рассматриваемая тема приобретает еще большую актуальность с учетом внесенных в 2020 году поправок в избирательное законодательство в части возможности проведения многодневного голосования, а также голосования с использованием дополнительных возможностей реализации избирательных прав (голосование в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954. 17 июня.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // «Российская газета». 2001. № 256. 31 декабря.

³ Указано количество прекращенных уголовных дел по основаниям, не связанным с отсутствием состава преступления, события преступления, непричастности лица к совершенному преступлению (по данным сводных статистических сведений о состоянии судимости в России, размещенных на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации). URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения 10.08.2021).

⁴ Судебная статистика. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения 10.08.2021).

помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено; голосование избирателей на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах).

С принятием данных изменений возрастает нагрузка на членов участковых избирательных комиссий и, как следствие, возможно увеличение провокаций, направленных на дискредитацию выборов, проводимых в Российской Федерации.

В связи с этим каждый факт незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня должен своевременно пресекаться, а лица, нарушившие закон, — неукоснительно привлекаться к предусмотренной законом ответственности с учетом степени общественной опасности и формы вины совершенного деяния. Отсутствие наказания, необоснованное освобождение от ответственности может способствовать увеличению подобных правонарушений в ходе будущих выборов.

Вместе с тем на практике имеется ряд проблем, препятствующих формированию единообразной правоприменительной практики в части квалификации противоправных деяний, а также привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, это неопределенность в вопросе разграничения состава преступления (статья 142.2 УК) и состава административного правонарушения (статья 5.22 КоАП) при незаконной выдаче и незаконном получении бюллетеней для голосования вместо другого избирателя (других избирателей).

Исходя из буквального толкования диспозиций рассматриваемых статей разграничение уголовного и административного составов проводится по двум критериям:

- количество незаконно выданных и полученных бюллетеней (один бюллетень — административная ответственность, два и более бюллетеней — уголовная ответственность);
- количество избирателей, вместо которых незаконно выданы и вместо которых незаконно получены бюллетени {для голосования вместо одного избирателя, — административная ответственность, для голосования вместо избирателей (т.е. 2 и более) — уголовная ответственность}.

Такая конструкция диспозиций указанных норм не учитывает случай совмещенного голосования, когда в один день проводится несколько избирательных кампаний. На практике бывают случаи, когда член избирательной комиссии в силу совмещенных выборов незаконно выдает одному гражданину более одного бюллетеня, но при этом предоставляет право проголосовать только вместо одного избирателя. Ввиду неопределенности формулировок статей 142.2 УК и 5.22 КоАП в данном случае формируется противоречивая судебная практика.

Так, в ходе выборов в единый день голосования в 2018 году имел место случай, когда членом участковой избирательной комиссии гражданину

незаконно было выдано четыре избирательных бюллетеня для предоставления ему возможности проголосовать вместо одного избирателя, что в силу требований части 1 статьи 5.22 КоАП является административным правонарушением.

По данному факту было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 142.2 УК. Вступившим в законную силу постановлением суда предъявленное обвинение было признано обоснованным, члену избирательной комиссии, незаконно выдавшему четыре избирательных бюллетеня одному гражданину для предоставления возможности проголосовать вместо другого избирателя, назначена мера уголовно-правового характера в виде судебного штрафа с прекращением уголовного дела⁵.

При этом в рассматриваемой ситуации гражданин, совершивший «зеркальное» правонарушение, то есть незаконно получивший у члена участковой избирательной комиссии четыре вышеуказанных избирательных бюллетеня вместо другого избирателя, был привлечен к административной ответственности по части 2 статьи 5.22 КоАП⁶.

В целях устранения неопределенности в вопросе квалификации деяний за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней, необходимо четко разграничить составы статей 142.2 УК и 5.22 КоАП. Считаем, что ключевым признаком для отграничения уголовного и административного состава должно стать именно количество избирателей, вместо которых избирательные бюллетени незаконно получены. Таким образом, при получении избирательного бюллетеня (избирательных бюллетеней — при совмещенных выборах и голосовании при смешанной избирательной системе) вместо одного избирателя должна наступать административная ответственность, а при получении избирательных бюллетеней вместо двух и более избирателей — уголовная ответственность.

Также действующая редакция статьи 142.2 УК имеет внутреннее противоречие: в наименовании термин «бюллетень» используется в единственном числе, в то время как в тексте самой статьи речь идет о бюллетенях во множественном числе. Данное противоречие имеет не только юридико-техническое, но и практическое значение при квалификации деяний. Целесообразно в наименовании статьи 142.2 УК использовать законодательную формулировку — «незаконная выдача и незаконное получение бюллетеней».

Наряду с этим представляется необходимой корректировка формулировок статей 5.22 КоАП и 142.2 УК, предусматривающих цель незаконной выдачи и незаконного получения бюллетеня, — соответственно для предоставления

⁵ Постановление Хоринского районного суда Республики Бурятия от 29.10.2018, дело № 1-204/2018. URL: https://horinsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=28962804&delo_id=1540006&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

⁶ Постановление Хоринского районного суда Республики Бурятия от 22.04.2019, дело № 5-37/2019. URL: https://horinsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=48389217&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

возможности проголосовать (при незаконной выдаче) и для участия в голосовании (при незаконном получении). Это влечет вывод о возможности совершения указанных правонарушений только умышленно, преследуя указанную цель. Вместе с тем выдача и получение бюллетеня (бюллетеней) в нарушение установленного законом порядка могут быть совершены и без такой цели.

Так, в 2020 году при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации имел место случай, когда член участковой избирательной комиссии при проведении голосования на придомовой территории выдал гражданину бюллетень, не проверив, что днем ранее этот гражданин уже проголосовал по месту своей регистрации. Процесс получения бюллетеня гражданин снимал на средство видеofиксации, сопровождая комментариями, а незаконно полученный бюллетень забрал с собой, то есть его действия носили спланированный характер.

Однако в действиях указанных лиц суд не установил наличие умысла, отметив при этом, что, получив бюллетень, гражданин участия в голосовании не принимал, а его действия были связаны с проверкой работы участковой комиссии с целью недопущения голосования более одного раза в ходе одного и того же голосования⁷. Член комиссии и гражданин к ответственности привлечены не были.

В то же время нельзя не обращать внимание на то обстоятельство, что подобные действия нарушают установленный законом порядок голосования. Более того, они являются общественно опасными, поскольку незаконно полученный бюллетень может быть вынесен с избирательного участка и впоследствии использован для фальсификации итогов голосования.

В этой связи целесообразно предусмотреть в статьях 5.22 КоАП, 142.2 УК ответственность за незаконную выдачу и незаконное получение избирательного бюллетеня без указания на цель этих действий. Это, с одной стороны, позволит пресекать провокации при проведении голосования, аргументированные якобы благими целями проверки деятельности избирательных комиссий, а с другой, — позволит рассматривать вопрос о привлечении к ответственности лиц, совершивших правонарушение по неосторожности. Это, в частности, будет относиться к квалификации действий членов избирательных комиссий, которые становятся невольными жертвами подобных провокаций.

Данные изменения потребуют корректировки санкций статьи 5.22 КоАП, предусматривающих в настоящее время фиксированный размер штрафа — 30 000 рублей (части 1 и 2) и 50 000 рублей (часть 3). Очевидно, что степень

⁷ Постановление мирового судьи судебного участка № 1 Советского района г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 13.07.2020, дело № 5-524/20. URL: http://sov1.bur.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=33865490&case_number=33411208&delo_id=1500001 (дата обращения: 10.08.2021).

вины в каждом конкретном случае незаконной выдачи или незаконного получения бюллетеня может быть разной. Отсутствие вариативности размера штрафа также делает невыполнимыми требования части 2 статьи 4.1 КоАП об учете при назначении наказания характера совершенного правонарушения личности виновного, его имущественного положения, смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Еще один момент, на который следует обратить внимание, — действующее законодательство не разграничивает ответственность избирателя, незаконно получившего бюллетень, но не проголосовавшему по нему, и избирателя, опустившего незаконно полученный избирательный бюллетень в ящик для голосования или комплекс обработки избирательных бюллетеней. Очевидно, что второе из указанных действий имеет бóльшую общественную опасность, поскольку искажает волеизъявление избирателей, ставит под угрозу итоги голосования и результаты выборов и фактически является действием, направленным на фальсификацию итогов голосования, то есть должно квалифицироваться также по статье 142.1 УК «Фальсификация итогов голосования».

Указанной статьей не предусмотрена ответственность для гражданина, незаконно получившего избирательные бюллетени и опустившего их в ящик для голосования или комплекс обработки избирательных бюллетеней. Считаем целесообразным дополнить в этой части диспозицию статьи 142.1 УК.

С 2019 года в российской практике проведения выборов используется дистанционное электронное голосование, являющееся перспективным направлением развития избирательного процесса и удобной формой реализации активного избирательного права граждан. Как отмечается в юридической литературе, «в силу принципиальных различий технологий традиционного и дистанционного электронного голосования для проведения последнего в условиях свободных выборов потребуются новое избирательное законодательство» [5]. Внедрение дистанционного электронного голосования, при котором бюллетень на бумажном носителе не используется, а голосование осуществляется посредством бюллетеня с использованием специального программного обеспечения, требует соответствующей адаптации законодательства об ответственности за незаконный доступ к бюллетеню дистанционного электронного голосования.

Действующее законодательство такой ответственности не устанавливает, в связи с чем считаем целесообразным предусмотреть ее в соответствующих статьях КоАП и УК.

В рамках рассматриваемой тематики необходимо также отметить, что средством реализации норм материального права всегда выступают процессуальные нормы. В связи с этим не менее важным является вопрос о совершенствовании процессуальных механизмов привлечения к ответственности за рассматриваемые правонарушения.

Одной из проблем правоприменительной практики в этой области является нарушение принципа неотвратимости административного наказания. Данный принцип прямо не закреплен в КоАП, однако следует из статей 1.2 и 3.1 данного Кодекса, предусматривающих предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами в качестве одной из задач законодательства об административных правонарушениях и целей административного наказания. Как справедливо отмечается в научной литературе, «реализация заложенных в действующем КоАП целей административного наказания невозможна без воплощения в жизнь принципа неотвратимости административного наказания» [4].

Однако в юридической практике по делам о нарушениях избирательного законодательства имеются случаи, когда при наличии в действиях лица всех признаков состава административного правонарушения, тем не менее, такое лицо освобождается от ответственности.

Например, в единый день голосования по выборам в 2019 году гражданин незаконно получил у члена участковой избирательной комиссии два избирательных бюллетеня вместо другого избирателя. По данному факту было возбуждено дело по части 2 статьи 5.22 КоАП. По результатам административного расследования дело было прекращено со ссылкой на пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП в связи с предполагаемым наличием в действиях гражданина признаков состава преступления. Однако впоследствии постановление о прекращении производства по делу было признано незаконным и отменено прокурором. Материалы дела были возвращены в органы внутренних дел, где по факту незаконного получения бюллетеней был составлен протокол об административном правонарушении по части 2 статьи 5.22 КоАП. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, факт совершения административного правонарушения не оспаривал.

Однако постановлением суда производство по делу в отношении указанного гражданина было прекращено со ссылкой на пункт 7 части 1 статьи 24.5 КоАП в связи с наличием по данному факту постановления о прекращении производства по делу⁸. Как следствие, гражданин, незаконно получивший избирательные бюллетени, деяние которого содержало все признаки административного правонарушения, не был привлечен к предусмотренной законом ответственности.

Данная ситуация свидетельствует о несовершенстве процессуального законодательства в области производства об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае наличия по одному и тому же

⁸ Постановление Советского районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 17.12.2019, дело № 5-183/19. URL: https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69727834&delo_id=1500001&new=&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

факту совершения противоправных действий постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном этой же статьей. Действующая редакция указанной нормы исключает возможность привлечения лица к административной ответственности, если ранее в отношении него уже было вынесено постановление о прекращении производства по делу, даже в том случае, если такое постановление впоследствии будет признано незаконным.

В целях обеспечения принципа неотвратимости наказания, необходимо предусмотреть в пункте 7 части 1 статьи 24.5 КоАП оговорку о том, что, если постановление о прекращении производства по делу признано незаконным или отменено, оно не может являться основанием для прекращения производства по делу при его рассмотрении по существу. Данное изменение будет иметь значение не только для дел о нарушениях избирательного законодательства, но и в целом при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Возвращаясь к приведенному примеру, отметим, что член участковой избирательной комиссии, у которого гражданин незаконно получил два избирательных бюллетеня, был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 5.22 КоАП. Судом назначен административный штраф в размере 30 000 рублей⁹.

* * *

Соблюдение принципа неотвратимости наказания имеет крайне важные последствия для избирательной системы в целом, поскольку отсутствие наказания может способствовать совершению аналогичных правонарушений в ходе будущих выборов, а также провокаций, направленных на дискредитацию избирательной системы.

Кроме того, как показывает судебная практика, отдельные факты незаконной выдачи и незаконного получения бюллетеней нередко экстраполируются проигравшими кандидатами на выборы в целом, со ссылкой на единичные факты нарушения закона приводятся доводы о якобы массовых фальсификациях, в связи с чем предпринимаются попытки оспорить итоги голосования и результаты выборов.

Решение обозначенных в настоящей статье проблем должно носить комплексный характер и, прежде всего, необходимо совершенствовать уголовное и административное законодательство. Авторы статьи выражают уверенность, что сформулированные в настоящей статье предложения по внесению поправок в законодательство позволят сформировать единообразную судебную практику по фактам незаконной выдачи и незаконного получения избирательного бюллетеня (избирательных бюллетеней), основанную на

⁹ Постановление Советского районного суда г. Улан-Удэ Республики Бурятия от 25.12.2019, дело № 5-187/2019. URL: https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=69794229&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения 10.08.2021).

принципе неотвратимости наказания, что будет способствовать в конечном итоге повышению доверия граждан к избирательной системе в целом.

Список литературы

1. Багмет А.М., Бычкова Е.И. Особенности уголовно-правовой характеристики незаконной выдачи и получения избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме [Электронный ресурс] // «Российская юстиция». 2020. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Дегтерев А.А. Незаконная выдача и получение избирательного бюллетеня для голосования на референдуме: уголовно-правовая характеристика [Электронный ресурс] // «Российский следователь». 2020. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Акчурина А.Р. Электоральные стереотипы и правовая культура избирателей // «Гражданин. Выборы. Власть». 2021. № 1 (19).
4. Азаматова Л.Л. Проблемы конкуренции норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на примере практики арбитражных судов [Электронный ресурс] // «Арбитражный и гражданский процесс». 2017. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Колюшин Е.И. Правовые проблемы дистанционного электронного голосования избирателей [Электронный ресурс] // «Конституционное и муниципальное право». 2020. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».