

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В РОССИИ  
(КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)

*Исмаилов Ф. Ф. (Казань)*

**Аннотация.** *В статье исследуются проблемы противодействия коррупции в деятельности избирательных комиссий в России (криминологическое исследование). Исследуются признаки субъекта фальсификации избирательных документов и документов референдума как одного из элементов состава преступления, предусмотренного статьей 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, анализируются проблемы правореализации и толкования. На основе анализа норм уголовного права сформулированы предложения по совершению действующего законодательства России.*

**Ключевые слова:** *коррупция, криминализация, избирательные комиссии, избирательные права, политическая коррупция, уголовное законодательство.*

Коррупция как социально-правовое явление и социальная проблема существовала и существует в любом обществе, в любую историческую эпоху. Коррупция представляет собой негативный общественный феномен, разрушающий все его сферы деятельности. Особенно социально опасна такая специфическая форма коррупционных проявлений как электоральная коррупция или коррупция в избирательном процессе.

Конституция Российской Федерации в статье 32 установила, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Избирательные права граждан традиционно принято относить к числу важнейших конституционно значимых прав граждан, позволяющих принимать непосредственное участие в политической жизни страны, оказывать влияние на политико-правовой и социально-экономический курс государства.

Между тем, как известно, подлинный демократизм и правовой характер современного государства определяется не только наличием широкого каталога декларируемых прав и

свобод личности, но и функционированием реальных и действенных механизмов, обеспечивающих полноценную реализацию таких прав и свобод на практике [6, с. 53]. Принцип свободных выборов должен быть не только фасадом российской демократии, но в первую очередь играть роль реального каркаса выборов и избирательного права. Важным его элементом является антикоррупционная составляющая [9, с. 232].

Анализ современной криминологической литературы позволяет говорить о многочисленных формах коррупционных проявлений в избирательном процессе. Так, к числу основных форм проявлений электоральной коррупции можно отнести: незаконное оказание и получение материально-финансовой поддержки на выборах и референдуме; подкуп лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений; противоправное использование административного ресурса; противоправное использование членами избирательных комиссий своих полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности (коррупция в деятельности избирательных комиссий) и другие [5, с. 80].

При этом, полагаем возможным согласиться с тем утверждением, что вышеназванные формы коррупции в избирательном процессе не являются взаимоисключающими, напротив, в условиях современной политической конъюнктуры и избирательного процесса встречается самое различное переплетение и сочетание.

В рамках настоящей статьи будут рассмотрены основные черты и причинно-условный комплекс (детерминация) коррупции в деятельности избирательных комиссий, а также будут предложены организационные и социально-правовые меры, направленные на противодействие названной форме коррупционных проявлений в избирательном процессе.

Коррупцию в деятельности избирательных комиссий принято относить к числу наиболее латентных форм ее проявления в электоральной и политической сфере. Высокая латентность рассматриваемой формы электоральной коррупции, по нашему мнению, обуславливается независимостью деятельности избирательных комиссий, в том числе независимостью в принятии решений, недопустимостью вмешательства в их деятельность.

Между тем, представляется, что коррупция в деятельности именно избирательных комиссий, призванных по своему политико-правовому статусу подводить итоги всей кропотливой

избирательной кампании, выявляя политическую волю избирателей, – способна причинить наибольший урон политической системе и гражданскому обществу, открывая тем самым возможность разрастанию коррупции как в избирательном процессе, так и во всей политической и государственной системе.

Представляется очевидным, что тривиальные подходы к противодействию такому непрерывно эволюционирующему латентному явлению как коррупция вообще и электоральная коррупция в деятельности избирательных комиссий, в частности, не способны привести к положительным результатам и эффективно противостоять столь негативному общественному явлению.

Таким образом, в основе противодействия коррупционным проявлениям в сфере избирательного процесса должны лежать комплексные, межведомственные подходы, предполагающие совместную разработку и координацию выполнения организационных, политико-правовых, социальных и экономических мероприятий различными органами государственной власти, местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Традиционно в криминологической науке при изучении детерминации преступности или конкретной категории преступлений принято выделять общие и специальные причины появления таких социально опасных деяний. Названный подход полностью применим и к преступлениям коррупционной направленности.

При этом, следует отметить, что в рамках изучения детерминации коррупционных правонарушений обоснованно рассмотрение причин, обуславливающих как электоральную коррупцию в целом, так и коррупцию в деятельности избирательных комиссий, в частности.

Так, к числу основных причин обуславливающих коррупцию в избирательном процессе следует отнести: социальную незащищенность граждан, в том числе низкий уровень жизни; несовершенство антикоррупционного законодательства; недостаточность социальных и правовых гарантий у должностных лиц; отсутствие эффективного контроля над отдельными стадиями избирательного процесса; низкий уровень политической и правовой культуры и другие.

С учетом обозначенной детерминации коррупции в избирательном процессе, криминологической наукой и практикой

выдвигаются многочисленные меры предупреждения коррупционных проявлений, среди которых обращается внимание на:

- повышение социальной защищенности граждан и должностных лиц, улучшение благосостояния граждан;
- дальнейшее совершенствование правовой базы в области противодействия электоральной коррупции;
- тщательный подбор и расстановки кадров в аппарате государства;
- повышение контроля за доходами (имущественном положении) сотрудников, деятельность которых связана с избирательными процессами;
- совершенствование взаимодействия всех правоохранительных органов в работе по предупреждению и пресечению этих преступлений;
- использование средств массовой информации и системы образования, всех институтов гражданского общества для активного содействия осознанию гражданами страны опасности коррупции и, тем самым, снижения уровня общественной терпимости к ее проявлениям.

В числе причин, обуславливающих коррупционные проявления в деятельности избирательных комиссий, следует назвать следующие:

- слабая социальная и юридическая защита трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в них на непостоянной основе;
- проблемы закупочной деятельности для целей обеспечения нужд избирательных комиссий;
- противоречивость и непоследовательность правового регулирования функционирования избирательных комиссий, в том числе недостаточность правовой регламентации при решении внутренних вопросов деятельности избирательных комиссий;
- необходимость дальнейшего совершенствования уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан;
- недостаточность требований к морально-деловым качествам членов избирательных комиссий.

По вопросу недостаточной юридической защищенности социально-трудовых прав членов избирательных комиссий на данный момент высказывается множество исследователей и правоприменителей. Так, отмечается, что ослабление защиты трудовых прав членов избирательных комиссий, работающих в

них на непостоянной основе, препятствует укреплению самостоятельности избирательных комиссий.

Здесь же следует отметить, что в Определении от 16 января 2007 года № 160-О-П Конституционный Суд Российской Федерации не согласился с приданием абсолютного характера предусмотренному избирательным законодательством запрету на увольнение работника – члена избирательной комиссии – по инициативе работодателя. При этом отмечено, что пункт 19 статьи 29 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67) предусматривает запрет только на увольнение в результате преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций. Данным разъяснением, судебная практика сложилась таким образом, что уволенный за грубое нарушение трудовых обязанностей работник – член избирательной комиссии для восстановления на работе должен доказать в суде факт преследования его на самом деле не за нарушение трудовых обязанностей, а за работу в избирательной комиссии.

Более того, права и обязанности избирательных комиссий организовывать и проводить выборы не защищены от вмешательства со стороны государственных органов и должностных лиц прежде всего под благовидными предлогами обеспечения материальных условий и безопасности деятельности.

В части, касающейся финансирования и обеспечения нужд избирательных комиссий, следует отметить следующее.

Так, федеральным законом от 04.06.2014 № 140-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от обязанности проводить процедуры определения поставщика освобождены участковые, территориальные, окружные избирательные комиссии и избирательные комиссии муниципальных образований, не являющиеся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации. Однако от этой обязанности не освобождены Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (являющиеся государственными органами) и ряд избирательных комиссий муниципальных образований.

В связи с изложенным, полагаем необходимым предоставить избирательным комиссиям всех уровней возможность осуществлять закупки товаров, работ, услуг, необходимых для подготовки и проведения выборов, референдумов – без применения длительных конкурентных процедур. При этом, в целях противодействия коррупции, соблюдения принципа добросовестной конкуренции перечень поставщиков может определяться с установленной периодичностью Правительством Российской Федерации, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в соответствии с уровнем выборов, референдума) [11, с. 45].

Выше обращалось внимание на недостаточность правовой регламентации деятельности избирательных комиссий, а также антикоррупционного законодательства в электоральной сфере.

Так, в первую очередь следует отметить, что коррупция в избирательном процессе предполагает собой не только дачу или получение взятки. В данном случае предполагается наличие сложных цепочек получения выгоды в обмен на финансовую, информационную, интеллектуальную и организационную поддержку партии, кандидата. В связи с этим, в специальной литературе отмечается необходимость разработки и принятия федерального закона о финансировании политических партий и выборов.

Относительно внутренней деятельности избирательных комиссий следует отметить, что данная сфера правового регулирования также нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, положениями пунктов 9, 13 статьи 28 Федерального закона № 67 закреплен минимум вопросов, которые обязательно надо рассматривать и решать на заседаниях комиссий. При этом, по всем другим вопросам компетенции избирательной комиссии возможны иные формы их решения, прежде всего единолично председателем комиссии или по его поручению членом комиссии, рабочей группой, членом рабочей группы и т.д. Так, на заседаниях избирательных комиссий, как правило, выносятся только вопросы о распределении бюджетных средств по статьям расходов. Все остальные финансовые вопросы организации и проведения выборов решаются председателем комиссии или по его поручению другим членом комиссии единолично. Подобное понимание коллегиальности в деятельности избирательных комиссий не способствует борьбе с коррупцией на выборах. В связи с чем, полагаем обоснованным расширить перечень

вопросов, решаемых избирательной комиссией коллегиально, закрепив общее положение о том, что все вопросы компетенции избирательной комиссии подлежат коллегиальному рассмотрению и решению, а также предусмотреть исключения из этого правила в виде перечня вопросов, подлежащих единоличному решению.

Следует также отметить, что на сегодняшний день в действующей системе правового регулирования предусмотрены различные средства и способы правовой защиты и охраны избирательных (электоральных) прав граждан. Так, в зависимости от характера и степени общественной опасности (вредности) нарушение электоральных прав граждан может повлечь административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, уголовную и другие виды юридической ответственности. При этом, одним из наиболее эффективных средств охраны избирательных прав граждан принято считать механизм уголовно-правовой защиты [12, с. 83]. Анализ действующего законодательства показывает, что за наиболее опасные нарушения избирательных прав граждан предусмотрена уголовная ответственность. Так, статьями 141–142.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) предусмотрены специальные составы преступлений, устанавливающие уголовную ответственность за нарушение некоторых избирательных прав граждан.

На наш взгляд, одной из проблем в сфере уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан является не вполне обоснованное определение возможных субъектов рассматриваемых преступлений. Так, частью 1 статьи 142 УК РФ предусмотрена ответственность за деяния, состоявшие в фальсификации избирательных документов, документов референдума, которые могут быть совершены конкретно обозначенными лицами. Из анализа диспозиции данной статьи представляется бесспорным, что совершить описываемое ею общественно-опасное деяние может только специальный субъект [4, с. 30].

Между тем, следует отметить, что фактически совершить описываемые в рассматриваемой статье деяния могут не только строго обозначенные в ней субъекты, но также и иные лица, в том числе не обладающие каким-либо особым статусом. По непонятным причинам законодатель обозначил перечень конкретных лиц, которые могут совершить данные электоральные преступления. Специальный субъект преступления, выраженный в перечислении конкретных (возможных) групп лиц, выступает одной из проблем в

привлечении к ответственности лица, подпадающего по всем признакам состава преступления обозначенного статьей 142 УК РФ, за исключением одного признака – специального (закрепленного в данной статье) субъекта преступления.

Статьей 142.2 УК РФ установлена уголовная ответственность за выдачу членом избирательной комиссии, комиссии референдума гражданину (гражданам) избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме в целях предоставления ему (им) возможности проголосовать вместо избирателей, участников референдума, в том числе вместо других избирателей, участников референдума, или проголосовать более двух раз в ходе одного и того же голосования, либо выдачу гражданам заполненных избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме. При этом, законодателем также определены конкретные лица (специальные субъекты), которые могут быть привлечены к ответственности за названные общественно-опасные деяния. При этом в действительности не лишены фактической возможности совершить данные преступления и другие лица, не предусмотренные данной статьей уголовного закона.

По нашему мнению, изложение диспозиций статьей 141–142.2 УК РФ также требует дальнейшего совершенствования, в том числе, с учетом требований юридической (законодательной) техники. Так, следует отметить, что законодатель, устанавливая уголовную ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, итогов голосования не указывает, какие именно документы можно отнести к избирательным и в чем выражается фальсификация таких документов и итогов голосования. Между тем, представляется, что данные вопросы имеют первостепенное значение для правильной квалификации нарушений против избирательных прав граждан.

Необходимо также отметить, что в Федеральном законе № 67-ФЗ также не содержится легального определения избирательного документа и документа референдума, а также не раскрывается перечень возможных действий, свидетельствующих о фальсификации избирательных документов.

По нашему мнению, является обоснованным закрепление на законодательном уровне требований к морально-нравственному облику члена избирательной комиссии. Так, представляется востребованным дополнить часть 1 статьи 29 Федерального закона № 67 положениями о том, что не может быть членом



избирательной комиссии лицо, которое по своим моральным и деловым качествам не способно объективно и беспристрастно выполнять функции члена избирательной комиссии. Одновременно считаем необходимым дополнить часть 6 статьи 29 положениями о возможности освобождения члена избирательной комиссии в связи с утратой доверия, в том числе по причине совершения проступка, порочащего честь члена избирательной комиссии и (или) наносящего вред деловой репутации избирательной комиссии.

Представляется, что от эффективного противодействия электоральной коррупции, в том числе, коррупционным проявлениям в деятельности избирательных комиссий, а также от должного уровня правовой защиты конституционно значимых избирательных прав непосредственным образом зависит возможность дальнейшего прогрессивного неуклонного развития России как демократического, правового и социального государства, углубленного формирования в нем гражданского общества, повышение доверия к органам публичной власти, рост политико-правовой активности населения и уровня правосознания и правовой культуры граждан.

### **Литература**

1. Антонов О. Ю. Фальсификация избирательных документов // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 1. С. 91.
2. Бутяйкин И. А. Уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума и итогов голосования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3–5.
3. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН // Права и свободы личности. Библиотечка «Российской газеты» совместно с библиотечкой журнала «Социальная защита».
4. Дамм И. А. К вопросу о субъекте фальсификации избирательных документов, документов референдума // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2009. № 1. С. 30–31.
5. Зайцева О. В. Критерии криминализации посягательств на избирательные права граждан // Государство и право. 2013. № 11. С. 80.
6. Клычев Р. А. Институт выборов как политико-правовой инструмент реализации народовластия в Российской Федерации

// Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 53–54.

7. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А. И. Чучаева. М.: КОНТРАКТ, 2012. С. 232.

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

9. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. 512 с.

10. Парог А. И. Проблемы субъективной стороны преступления. М., 1991. С. 10.

11. Реут Д. А. Финансовое обеспечение выборов как гарантия избирательных прав граждан Российской Федерации // Финансовое право. 2015. № 5. С. 44–47.

12. Тихонов А. А. К вопросу об уголовной ответственности за фальсификацию избирательных документов, документов референдума и итогов голосования (ст. 142, 142.1 УК РФ) // Пробелы в российском уголовном законодательстве. 2012. № 1. С. 125.

PROBLEMS OF COUNTERING CORRUPTION IN THE ACTIVITIES  
OF ELECTION COMMISSIONS IN RUSSIA  
(CRIMINOLOGICAL RESEARCH)

*Ismailov F. F. (Kazan)*

**Abstract.** *The article examines the problems of combating corruption in the activities of election commissions in Russia (criminological research). The article examines the characteristics of the subject of falsification of electoral documents and referendum documents as one of the elements of a crime under Article 142 of the Criminal Code of the Russian Federation, analyzes the problems of legal implementation and interpretation. Based on the analysis of criminal law, proposals are formulated for the implementation of the current legislation of Russia.*

**Key words:** *corruption, criminalization, election commissions, suffrage, political corruption, criminal law.*