

**Электоральная коррупция: анализ практики привлечения к ответственности
за избирательные правонарушения в РФ
(аналитический обзор на базе общедоступных источников)**

(Воднева М.А., аспирант Аспирантской школы по праву НИУ ВШЭ, кафедра
уголовного права и криминалистики; научный консультант – эксперт Проектно-
учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ,
к.ю.н. С.Н. Шевердяев. 21 марта 2017 г.)

Целью настоящего обзора является анализ динамики привлечения к различным видам юридической ответственности за коррупционные правонарушения, совершенные в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации VII созыва 18 сентября 2016 г.

Работа выполнена на базе электоральной статистики, судебной статистики, материалов экспертных исследований, обзоров практики судов.

В действующем законодательстве Российской Федерации легального определения электоральной коррупции, равно как и единого перечня коррупционных правонарушений, не существует.

Электоральная коррупция являет собой вид политической коррупции и определяется как «противоправное использование в ходе избирательного процесса властных полномочий и прав, положения и статуса должностных лиц публичной власти для создания посредством подавления политической конкуренции и искажения свободного волеизъявления граждан неправомерного преимущества представителям аффилированных политических сил и групп с целью извлечения в их пользу политической выгоды в виде результатов несвободных и нечестных выборов»¹.

Согласно ст. 2 Модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принятом в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ (далее – Модельный кодекс),

¹ Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция и модель участия в выборах в России // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4 (28). – С. 52–60. С.52.

коррупционное правонарушение – это деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность².

Из приведенных определений следует, что коррупционное правонарушение в избирательном процессе – это общественно вредное или общественно опасное виновное, запрещенное законодательством под угрозой наказания деяние, состоящее в использовании должностным лицом своего особого правового статуса вопреки интересам службы для получения прямо или косвенно для себя лично или для других лиц материальной выгоды³ на всех стадиях избирательного процесса.

Согласно ст.13 и ст.14 ФЗ от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации⁴. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст.79 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах

² Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ // <http://www.consultant.ru>.

³ Правовая природа коррупционного нарушения и меры юридической ответственности, применяемой за его совершение. Методические рекомендации. Официальный сайт Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области. – URL: [http:// https://xn--b1asrj.xn--b1aew.xn--p1ai/document/9016556](http://https://xn--b1asrj.xn--b1aew.xn--p1ai/document/9016556) (дата обращения: 21.03.2017).

⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции»// <http://www.consultant.ru>.

федеральными законами предусмотрено несколько видов юридической ответственности: конституционно-правовая, административная и уголовная⁵.

Руководствуясь изложенным, представляется возможным выделить следующие виды юридической ответственности за коррупционные правонарушения в избирательном процессе:

- Гражданско-правовая ответственность (ст.ст.19, 151, 152 ГК РФ, п. 6.1 ст.29 ГПК), возникающая вследствие нарушения субъективного избирательного права и наступающая в связи с распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина (юридического лица), либо причинением морального вреда. Заключается в возложении на нарушителя норм, регулирующих избирательный процесс, обязанности совершить определенные действия по восстановлению нарушенного субъективного избирательного права в соответствии с вступившим в законную силу судебным решением.
- Дисциплинарная ответственность предусмотрена ст.ст.192, 195 ТК РФ, ст.ст.57 и 58 Закона РФ «О государственной гражданской службе РФ», ст.ст.13,14 Закона РФ «О противодействии коррупции».

Дисциплинарный коррупционный проступок – обладающее признаками коррупции и не являющееся преступлением или административным правонарушением служебное правонарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность (п. 3 ст. 8 Модельного закона).

Согласно п.1 ст.57 Закона РФ «О государственной гражданской службе РФ» за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы по специальным основаниям, установленным настоящим Федеральным законом.

- Конституционная ответственность предусмотрена ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права

⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>.

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п.5.1 ст.20, пп.1, 3, 6 ст.77, п.п. 6, 7, 8 ст. 29, п.12 ст.64, ст.31), Закон от 22 февраля 2014 года N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (п.6 ст.70, п.16 ст. 79, п.4 ст.80, п.2 ст.98, ст.99, ст.100, ст.101), Закон «О выборах Президента РФ» (глава 11) 2003 г., Закон «О референдуме» 2004 г. Основанием для привлечения к конституционной ответственности является нарушение императивных требований, предъявляемым к участникам избирательного процесса, и заключается в лишении специального статуса лица или с лишения его прав в избирательном процессе. К конституционно-правовым санкциям относятся: предупреждение; отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); отказ в регистрации инициативной группы по проведению референдума или иной группы участников референдума; отмена регистрации кандидата (списка кандидатов); отмена регистрации инициативной группы по проведению референдума или иной группы участников референдума; признание итогов голосования и результатов выборов, референдума недействительными и отмена соответствующего решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума; отмена решения о признании кандидата избранным.

Особой мерой конституционно-правовой ответственности является расформирование избирательной комиссии.

- Уголовная ответственность за нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина (глава 19 УК РФ) предусмотрена ст.ст. 141, 141-1, 142 и 142-1 УК РФ. Вместе с тем, согласно Указаниям Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 52-11 и Министерства внутренних дел Российской Федерации № 2 от 15 февраля 2012 г., Указаниям Генеральной прокуратуры РФ и МВД России от 1 февраля 2016 г. № 65/11/1 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности» к преступлениям коррупционной направленности относятся преступления, предусмотренные ст. 141.1 УК (без дополнительных условий), «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142 УК (при наличии в

статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом).

Представляется верным в ходе обзора статистических данных о привлечении к уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан изучить и количественные характеристики общеуголовных преступлений против государственной власти, интересов государственной службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ), совершенных в ходе избирательного процесса либо посягающие на избирательные права граждан (юридических лиц). Сложность представляет отсутствие в статистических карточках специальных отметок о совершении преступлений в условиях избирательной кампании или избирательного процесса.

- Административная ответственность за правонарушения, допущенные в избирательном процессе, предусмотрена в главе 5 КоАП РФ. Вместе с тем, выделить коррупционную составляющую и политические цели в правонарушениях данной категории представляет существенную трудность, т.к. зачастую их совершение связано с желанием скрыть нарушения и ошибки, допущенные в ходе избирательной кампании (искажение процедур подсчета голосов членами комиссии, неверное заверение копии протокола, нарушение прав члена комиссии с правом совещательного голоса и т.д.).

Для выявления коррупционных составов административных правонарушений следует исходить из наличия политических целей, а также элементов подкупа (ст.ст. 5.16, 5.18-5.20), использования служебного положения (ст. 5.45 КоАП).

Согласно Информации о ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 года по данным ГАС «Выборы» в ЦИК России по состоянию на 15 сентября 2016 года поступило **2995** обращений о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе подготовки к выборам различного уровня, назначенным на 18 сентября 2016 года.

По вопросам, связанным с выборами депутатов Государственной Думы седьмого созыва поступило **1896** обращений. В ходе проверки **54** из них подтвердились (полностью либо частично). При этом большая часть обращений, в

которых сведения подтвердились (**39**) – связана с нарушением порядка проведения предвыборной агитации.

Значительная часть обращений поступила из города Москвы (400), Московской области (114), Краснодарского края (87) и Челябинской области (70). Кроме того, 218 обращений о нарушении избирательного законодательства поступило без привязки к определенной территории Российской Федерации (в основном они связаны с агитацией на телеканалах и в печатных СМИ).

Среди заявителей, направивших в ЦИК России обращения, основную часть составили избиратели – от них поступила почти половина или **976** обращений. Изложенные в обращениях избирателей сведения подтвердились в **33** случаях (**более половины** на изготовление и распространение агитационных материалов, не соответствующих требованиям законодательства о выборах референдумам).

На втором месте обращения, поступившие от кандидатов в депутаты Государственной Думы – от них поступило **479** обращений. Вместе с тем из рассмотренных в настоящее время обращений сведения подтвердились только по **восемью** из них (по жалобам на решения избирательных комиссий об отказе в регистрации и на незаконную предвыборную агитацию).

В общей сложности наибольшее количество обращений поступило по вопросам о нарушениях информационного обеспечения выборов – **705** обращений, из них более половины или **365** обращений о нарушениях порядка проведения предвыборной агитации со стороны политических партий и кандидатов в депутаты Государственной Думы седьмого созыва. По тем обращениям, рассмотрение которых завершено, сведения подтвердились в **39** случаях⁶.

Как заявила Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А.Памфилова по завершении избирательной кампании, «выборы 2016 г. прошли с «определенными нарушениями» (с которыми еще

⁶ Информация о ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва о ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 года (по состоянию на 16 сентября 2016 года). Ответ на запрос от 06.03.2017; Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – URL: http://cikrf.ru/analog/vib_d16/index.html (дата обращения:06.03.2017).

предстоит разбираться), но были легитимными. По данным комиссии, с 19 по 21 сентября в комиссию поступила 331 жалоба⁷.

В то же время согласно официальному интернет-источнику⁸ установлено 9 случаев отмены результатов голосования:

- на участке №123 в Адыгее, где «невозможно с достоверностью определить результаты волеизъявления»;

- на участке №1669 в Дагестане, где урна для голосования была повреждена, а бюллетени порваны;

- на участке №574 в Мордовии, где был обнаружен «факт превышения числа бюллетеней в ящиках для голосования над числом бюллетеней, выданных избирателям»;

- на участке №1198 в Белгородской области), где вброс бюллетней был зафиксирован на видео наблюдателем;

- на участках №2211, №2411 в Нижегородской области;

- на участке №1958 в Ростовской области, где нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. В Ростовской области по фактам нарушений в ходе выборов возбуждено уголовное дело по двум частям статьи 142 УК РФ – «Фальсификация итогов голосования» и «Фальсификация избирательных документов»⁹;

- на участках №2269 и №1353 в Санкт-Петербурге, где были установлены нарушения при проведении голосования и установлении итогов голосования со стороны участкового избиркома, не позволяющее с достоверностью проследить результаты волеизъявления избирателей.

Согласно данным, представленным на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в 2016 году¹⁰:

⁷ Особое мнение и 331 жалоба: ЦИК утвердил итоги парламентских выборов. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания ежедневной деловой газеты «Ведомости». - URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/09/23/658229-osoboe-mnenie-331-zhaloba>.

⁸ Результаты выборов в Госдуму отменены на девяти участках. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания Правительства РФ «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2016/09/21/rezultaty-vyborov-v-gosdumu-otmeneny-na-deviati-uchastkah.html>.

⁹ В Ростовской области возбудили дело о вбросе бюллетеней. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания Правительства РФ «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2016/09/19/reg-ufo/v-rostovskoj-oblasti-vozbudili-delo-o-vbrose-biulletnej.html>

¹⁰ Статистические сведения, предоставленные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Ответ на запрос от 28.02.2017; Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. - URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 28.02.2017).

1. Рассмотрено с вынесением решения гражданских, административных дел, следующих из нарушений избирательного законодательства: 1706 – районными судами, 510 – областными и равными им судами, 18 – Верховным Судом, всего по РФ – 2234;

- число лиц, подвергнутых наказаниям по делам об административных правонарушениях, связанных с избирательными правами (ст. 5.1, 5.3-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58 КоАП РФ): 2187- мировыми судьями, 140 – районными судами, 31 – гарнизонными (военными судами), всего по РФ – 2358;

2. Рассмотрено административных дел в соответствии с КАС РФ о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (гл. 24 КАС РФ) с вынесением решения: 1701– районным судом (удовлетворено 510), 511 – областными и равными им судами (удовлетворено 120), 18 – Верховным Судом (удовлетворено 2), всего по РФ – 2230 (удовлетворено 632);

3. Рассмотрено административных дел в соответствии с КАС РФ о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной или иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации (гл. 27 КАС РФ): 5107 – районным судом (удовлетворено 4981), 262 – областными и равными им судами (удовлетворено 247), 10 – Верховным Судом (удовлетворено 10), всего по РФ – 5379 (удовлетворено 5238).

Обращает внимание, что среди основных оперативных статистических показателей судов общей юрисдикции в 2016 г. отсутствуют сведения о поступлении и результатах рассмотрения уголовных дел по ст.ст. 141, 141-1, 142 и 142-1 УК РФ.

При этом Председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфиловой заявлено, что «правоохранительные органы возбудили 32 уголовных дела по фактам нарушений в ходе думской кампании¹¹.

¹¹Результаты выборов в Госдуму отменены на девяти участках. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания Правительства РФ «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2016/09/21/rezultaty-vyborov-v-gosdumu-otmeneny-na-deviati-uchastkah.html>.

Вместе с тем, судебная перспектива указанных уголовных дел остается неясной.

Анализируя статистику привлечения к ответственности по делам о защите чести, достоинства и деловой репутации не представляется возможным среди общих показателей выделить дела, связанные с нарушением избирательных прав.

Обращает на себя внимание и тот факт, что на официальных сайтах ЦИК субъектов федерации отсутствуют сведения о выявленных в ходе выборов нарушениях и мерах, примененных в отношении виновных лиц.

Таким образом, на наш взгляд, в общедоступных для избирателей источниках сети «Интернет», в том числе на официальных сайтах органов власти, не представляется возможным обнаружить информацию о привлечении к уголовной, гражданской и дисциплинарной ответственности за нарушение избирательных прав не просто в исчерпывающем, но и в более или менее систематизированном в зависимости от различных критериев и в достаточной степени детальном виде.

Список литературы

1. Нисневич Ю. А. Электоральная коррупция и модель участия в выборах в России // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 4 (28). – С. 52–60. С.52.
2. Информация о ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва о ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 года (по состоянию на 16 сентября 2016 года). Ответ на запрос от 06.03.2017; Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – URL: http://cikrf.ru/analog/vib_d16/index.html (дата обращения:06.03.2017).
3. Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике», принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ // <http://www.consultant.ru>.
4. Правовая природа коррупционного нарушения и меры юридической ответственности, применяемой за его совершение. Методические рекомендации. Официальный сайт Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Орловской области. – URL: [http:// xn--b1asrj.xn--b1aew.xn--p1ai/document/9016556](http://xn--b1asrj.xn--b1aew.xn--p1ai/document/9016556) (дата обращения: 21.03.2017).

5. В Ростовской области возбудили дело о вбросе бюллетеней. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания Правительства РФ «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2016/09/19/reg-ufo/v-rostovskoj-oblasti-vozbudili-delo-o-vbrose-biulletnej.html>
6. Особое мнение и 331 жалоба: ЦИК утвердил итоги парламентских выборов. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания ежедневной деловой газеты «Ведомости». - URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/09/23/658229-osoboe-mnenie-331-zhaloba>.
7. Результаты выборов в Госдуму отменены на девяти участках. Ответ на запрос от 21.03.2017; Официальный сайт издания Правительства РФ «Российская газета». - URL: <https://rg.ru/2016/09/21/rezultaty-vyborov-v-gosdumu-otmeneny-na-deviati-uchastkah.html>.
8. Статистические сведения, предоставленные Судебным департаментом при Верховном Суде РФ. Ответ на запрос от 28.02.2017; Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 28.02.2017).
9. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции»// <http://www.consultant.ru>.
10. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru>.