

УДК 343.31
ББК 67.408

М.А. Дамм

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТЕ ФАЛЬСИФИКАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ, ДОКУМЕНТОВ РЕФЕРЕНДУМА

В статье исследуются признаки субъекта фальсификации избирательных документов и документов референдума как одного из элементов состава преступления, предусмотренного ст. 142 УК РФ, анализируются проблемы толкования, а также предлагаются возможные варианты их разрешения и устранения.

Ключевые слова: субъект фальсификации, избирательные документы, избирательные права, документы референдума.

M.A. Damm

TO THE ISSUE OF THE SUBJECT OF FALSIFYING ELECTORAL DOCUMENTATION, DOCUMENTATION OF A REFERENDUM

The paper studies the characteristics of the subject of falsifying electoral documentation and documentation of a referendum as one of the components of the crime provided by Article 142 of the Criminal Code of the Russian Federation, analyses the interpretation difficulties as well as offers some ways for overcoming and eliminating them.

Key words: subject of falsifying, electoral documentation, electoral rights, documentation of a referendum.

В процессе становления демократического государства в Российской Федерации защита и охрана избирательных прав граждан приобретают особую значимость и актуальность. При этом одним из наиболее действенных элементов комплекса мер, направленных на защиту избирательной системы от неправомерных посягательств, выступает институт уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах. Однако, «говоря об институте уголовной ответственности за нарушения избирательного законодательства, – пишет С.Д. Князев, – особо следует подчеркнуть, что нередко грубые и масштабные нарушения избирательных прав граждан остаются безнаказанными вследствие несовершенства и пробельности уголовно-правовых норм» [3, с. 434].

Фальсификация избирательных документов, документов референдума закреплена ст. 142 УК РФ*. Многие видные исследователи в области уголовного права признают данное деяние достаточно распространенным [5, с. 356; 7, с. 25]. Однако, как показывает практика, случаи привлечения к ответственности по указанной статье встречаются край-

не редко, что, по нашему мнению, является следствием недостаточно четкой правовой регламентации состава преступления, предусмотренного ст. 142 УК РФ, и свидетельствует о необходимости его совершенствования. При этом решить такую задачу возможно лишь последовательно разобравшись в проблемных аспектах каждого элемента состава преступления, что в рамках отдельной статьи сделать достаточно проблематично. Поэтому целью настоящей статьи является исследование признаков субъекта фальсификации избирательных документов, документов референдума как одного из элементов состава рассматриваемого преступления, выявление проблем в его толковании, а также поиск возможных вариантов их разрешения и устранения.

Отличительным признаком преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ, является специальный субъект. Вводя в закон признаки специального субъекта преступления, законодатель тем самым определяет, что это преступление может совершить не всякое лицо, а лишь обладающее определенными признаками.

Так, к числу специальных субъектов фальсификации избирательных документов,

* Здесь и далее имеется в виду Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г. в ред. от 22 июля 2008 г. № 145-ФЗ.

документов референдума (ч. 1 ст. 142 УК РФ) законодатель отнес:

- члена избирательной комиссии, комиссии референдума;
- уполномоченного представителя избирательного объединения, избирательного блока (до 2011 г.), группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума;
- кандидата или уполномоченного им представителя.

Подчеркнем, что перечень указанных субъектов является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

В этой связи вызывает сомнение утверждение И.В. Ильина о том, что к числу субъектов исследуемого преступления относятся также «должностные лица, правомочия которых прямо или косвенно связаны с проведением выборов, референдума (например, формирование списков избирателей военнослужащих осуществляют командиры воинских частей, капитаны судов, находящихся в плавании, и др.)» [2, с. 224]. Действительно, на практике осуществление фальсификации избирательных документов, документов референдума возможно не только членами избирательных комиссий, но и другими должностными лицами, участвующими в подготовке выборов, референдума, например, при образовании (определении) избирательных округов, округов референдума, образовании избирательных участков, участков референдума, при формировании избирательных комиссий и т. п. Конечно, логично было бы предположить, что за совершение указанных противоправных действий эти должностные лица будут нести ответственность по ст. 292 УК РФ (служебный подлог). Однако по данной статье ответственность наступает только в случае, если действия совершены из корыстной или иной личной заинтересованности, тогда как для наступления ответственности по ч. 1 ст. 142 УК РФ мотив значения не имеет. Как видно, за аналогичные действия члены избирательных комиссий будут нести более суровую ответственность, чем другие должностные лица [9, с. 21].

Учитывая изложенное, думается, заслуживает внимания позиция И.Н. Толстиковой, согласно которой следовало бы распространить действия ч. 1 ст. 142 УК РФ на любых

лиц, совершивших фальсификацию избирательных документов [10, с. 125], исключив тем самым признак специального субъекта в данном составе. Однако, по нашему мнению, эту проблему нельзя рассматривать в отрыве от того, какие именно документы имеют статус избирательных. Учитывая, что в настоящее время этот вопрос является открытым и, следовательно, практически любой документ, имеющий место в процессе выборов, может быть признан избирательным, то распространение действия ч. 1 ст. 142 УК РФ на всех лиц, совершивших фальсификацию, чревато криминализацией необоснованно широкого круга деяний, не все из которых будут обладать необходимым признаком общественной опасности.

Очевидно, что фальсификация уведомления о намерении участвовать в предвыборной кампании, представляемого средством массовой информации в избирательную комиссию, или направления, выдаваемого кандидатом или избирательным объединением для удостоверения полномочий наблюдателя, не представляют общественной опасности, хотя в широком смысле такие документы также могут быть отнесены к разряду избирательных.

Исключение признака специального субъекта, на наш взгляд, было бы обоснованным только в случае исчерпывающего определения перечня избирательных документов, документов референдума, фальсификация которых является преступлением. Представляется, что такой перечень можно было бы закрепить, например, в примечании к ст. 142 УК РФ. При этом нельзя не учесть и то обстоятельство, что члены избирательных комиссий как должностные лица, призванные обеспечить проведение достоверных и честных выборов, должны нести более строгую ответственность за фальсификацию избирательных документов, чем иные субъекты. В связи с этим, наряду с указанными изменениями следовало бы включить в ст. 142 УК РФ ч. 2, где был бы закреплён состав фальсификации избирательных документов, документов референдума по признаку использования должностным лицом своего служебного положения, а ч. 2 и 3 действующей редакции статьи считать ч. 3 и 4.

Следующая проблема заключается в том, что законодатель при формулировании дис-

позиции ч. 1 ст. 142 УК РФ не конкретизирует статус члена избирательной комиссии, комиссии референдума, тогда как в соответствии с избирательным законодательством в работе комиссий принимают участие два вида членов: с правом решающего и с правом совещательного голоса. Мнения ученых о том, какие из них являются субъектами фальсификации по ч. 1 ст. 142 УК РФ, разделились. Так, поскольку члены комиссии с правом совещательного голоса не участвуют в принятии решений на заседаниях комиссии, то, по мнению С.Д. Князева, ответственности по ст. 142 УК РФ они не подлежат [4, с. 34]. Напротив, Б.Д. Завидов в доказательство того, что члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса также могут быть субъектами рассматриваемого преступления, приводит тот аргумент, что они имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии [1]. Последняя точка зрения представляется более обоснованной, поскольку, обладая доступом к документации, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса при наличии умысла имеют реальную возможность осуществить фальсификацию избирательных документов или документов референдума.

Правильность последней позиции подтверждает и судебная практика. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в 2000–2002 гг. за преступления, связанные с выборами и референдумами, было осуждено всего 73 человека, из которых 54 (74 %) являлись членами избирательных комиссий, в том числе 34 председателя участковых избирательных комиссий, 2 председателя территориальных избирательных комиссий, 11 секретарей участковых избирательных комиссий, 4 члена участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса и 1 член комиссии с правом совещательного голоса [6, с. 140].

Что касается уполномоченных представителей и кандидатов как субъектов фальсификации избирательных документов, то здесь стоит отметить следующее. Избирательное законодательство, кроме уполномоченных представителей кандидатов и избирательных объединений, предусматривает назначение последними также и доверенных лиц. Причем из положений

ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8] следует, что права кандидата или его доверенного лица, уполномоченного представителя или доверенного лица избирательного объединения, права члена инициативной группы по проведению референдума при работе в избирательных комиссиях всех уровней, в том числе и с документами, одинаковы. Однако законодатель в ч. 1 ст. 142 УК РФ установил уголовную ответственность только для уполномоченных представителей кандидатов и избирательных объединений, а о доверенных лицах, очевидно, «забыл». Такое ограничение субъектов ответственности за фальсификацию избирательных документов вызывает сомнение, так как ставит в неравное положение уполномоченных представителей и доверенных лиц, поскольку за одни и те же преступные действия, связанные с фальсификацией избирательных документов, уполномоченные представители кандидата, избирательного объединения понесут уголовную ответственность, а доверенные лица такой ответственности не понесут [9, с. 21]. На наш взгляд, данное обстоятельство является явным законодательным упущением, которое необходимо устранить.

Субъектами преступления, предусмотренного ч. 2 и 3 ст. 142 УК РФ, могут быть любые лица, отвечающие общим признакам субъекта преступления, т. е. это вменяемые физические лица, достигшие на момент совершения преступления шестнадцатилетнего возраста. Однако заверение заведомо поддельных подписей (подписных листов), закрепленное в качестве уголовно наказуемого деяния наряду с подделкой подписей избирателей ч. 2 ст. 142 УК РФ, может быть осуществлено только специальным субъектом – лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством о выборах осуществлять заверение подписей (подписных листов) избирателей, участников референдума. Согласно действующему избирательному законодательству ими могут быть:

- лица, осуществляющие сбор подписей;
- уполномоченные представители кандидата, избирательного объединения, инициативной группы проведения референдума;
- сами кандидаты и их доверенные лица.

В этой связи следует отметить, что в ст. 5.46 КоАП РФ*, устанавливающей административную ответственность за заверение заведомо поддельных подписей (подписных листов), из всех вышеперечисленных субъектов указаны только лицо, осуществляющее сбор подписей, и уполномоченное лицо. При этом, какое уполномоченное лицо имеет в виду законодатель, неясно – в избирательном законодательстве такой субъект не фигурирует. Если же речь идет об ином лице, уполномоченном заверять подписи (подписные листы), тогда текст данной статьи должен быть сформулирован более конкретно. Представляется, что было бы правильным включить в круг субъектов административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.46 КоАП РФ, всех лиц, которые в соответствии с законодательством о выборах наделены полномочиями заверять подписи и подписные листы избирателей. В противном случае логика законодателя выглядит сомнительной и не поддается однозначному толкованию.

В чем же состоит разграничение уголовной и административной ответственности уполномоченных лиц за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, осуществленную путем заверения заведомо поддельных подписей (подписных листов), соответственно, по ч. 1 ст. 142 УК РФ и ст. 5.46 КоАП РФ? Данная проблема в значительной мере осложняется неоднозначностью термина «уполномоченное лицо», указанного в ст. 5.46 КоАП РФ. Дело в том, что ст. 5.46 КоАП РФ установлена ответственность за заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. Очевидно, по мысли законодателя ст. 5.46 КоАП РФ коррелирует с ч. 2 ст. 142 УК РФ, и основанием разграничения здесь должно выступать наличие либо отсутствие альтернативных конститутивных признаков, указанных в этой части уголовно-правовой нормы. Однако ссылки на ч. 2 ст. 142 УК РФ законодатель не делает. Соответственно, чтобы привлечь лицо по ст.

5.46 КоАП РФ, мы должны исключить в его действиях наличие признаков преступления, предусмотренного не только ч. 2 ст. 142 УК РФ, но и ч. 1 той же статьи УК. Вот здесь-то и кроется основная проблема. Если считать, что под уполномоченным лицом в ст. 5.46 КоАП РФ законодатель имеет в виду любое лицо, уполномоченное заверять подписи (подписные листы) избирателей, а таковыми, как указано выше, является лицо, осуществляющее сбор подписей, уполномоченный представитель кандидата, избирательного объединения, инициативной группы проведения референдума, либо кандидат или его доверенное лицо, то, за исключением первого и последнего, – эти лица являются субъектами преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ. Следовательно, их действия при заверении ими заведомо ложных подписей (подписных листов) всегда будут содержать признаки уголовно наказуемого деяния по ч. 1 ст. 142 УК РФ, поскольку заверение заведомо ложных подписей (подписных листов) – это тоже фальсификация избирательных документов. И такие действия должны будут квалифицироваться по ч. 1 ст. 142 УК РФ, а не по ст. 5.46 КоАП РФ, как этого следовало бы ожидать исходя из логики законодателя.

Если считать, что уполномоченными лицами в ст. 5.46 КоАП РФ являются только уполномоченные представители кандидатов и избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума или иных групп участников референдума, то можно наблюдать парадоксальную ситуацию. Одно и то же деяние – заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) – совершенное кандидатом, доверенным лицом или уполномоченным представителем, может повлечь совершенно различные юридические последствия для всех перечисленных лиц. Так, кандидат понесет ответственность по ч. 1 ст. 142 УК РФ. Ответственность уполномоченного представителя будет сложно разграничить: формально он будет подлежать ответственности по ч. 1 ст. 142 УК РФ, хотя, вероятно, должен был бы отвечать по ст. 5.46 КоАП РФ, так как в его деянии не будет признаков преступления, закрепленных в ч. 2 ст. 142 УК. Доверенное же лицо за указанное деяние ответственности в данном случае вообще не понесет.

* Здесь и далее имеется в виду Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ред. от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ.

Таким образом, рассмотренные проблемы, касающиеся субъекта фальсификации избирательных документов, документов референдума, далеко не исчерпывают круг всех проблем, имеющих по данному вопросу.

Однако и обозначенных достаточно, чтобы признать насущной необходимость совершенствования института ответственности за фальсификацию избирательных документов, документов референдума.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Завидов, Б.Д.* Уголовно-правовой анализ преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. *Ильин, И.В.* Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования // Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса. — М.: РЦОИТ, 2004.
3. *Князев, С.Д.* Российское избирательное право : учебник. — Владивосток : ДВГУ, 2001.
4. *Князев, С.Д.* Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан и права на участие в референдуме // Журн. рос. права. — 2001. — № 2.
5. Комментарий к Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» (постатейный) / под ред. *В.И. Шкатулла*. — М. : Юстицинформ, 2006.
6. О практике привлечения к уголовной ответственности за преступления, связанные с выборами и референдумами, проведенными в Российской Федерации в 2000—2002 гг. / правовое управление ЦИК // Вестник Центральной избирательной комиссии. — 2002. — № 12.
7. *Сеченова, Р.Р.* Состояние конституционной законности в сфере избирательных прав граждан // Совр. право. — 2005. — № 7.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
9. *Толстикова, И.Н.* О субъектах преступлений против избирательных прав граждан // Журнал о выборах. — 2003. — № 3.
10. *Толстикова, И.Н.* Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах : дис. ... канд. юрид. наук. — Красноярск, 2005.