

К ВОПРОСУ О ДЕНЕЖНОМ ПОДКУПЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

С. Г. Соловьев,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного, административного и муниципального права ЮУрГУ

З. В. Макарова,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ

Рассмотрен вопрос о денежном подкупе избирателей на муниципальных выборах. В результате анализа действующего законодательства и правоприменительной практики избирательных кампаний авторы, рассматривая различные ситуации и технологии, вносят предложения по совершенствованию законодательства о муниципальных выборах, направленные на исключение подкупа как средства агитации в муниципальных избирательных кампаниях.

Ключевые слова: *муниципальные выборы, подкуп избирателей, местное самоуправление, избирательные технологии.*

Выборы являются одним из ключевых элементов демократического общества, который должен обеспечивать реализацию народом своей власти, так как в соответствии с ч. 1 ст. 3 Конституции РФ единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В соответствии же с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Выборы – это комплекс мероприятий, в том числе и не урегулированных правом, целью и результатом которых на основе свободного волеизъявления избирателей являются выявление и избрание лиц, которым на определенный срок будет поручено руководство государственными делами¹.

Как отмечает К. Киселев, муниципальные выборы обладают свойствами нормальности, обыденности и периодичности². В связи с этим и в настоящее время, и в перспективе достаточно актуальным будет вопрос о том, насколько существующая процедура выборов позволяет реализовать народу свою власть и свободно выразить свою волю.

По нашему мнению, одним из ключевых элементов при ответе на поставленный вопрос является анализ механизмов предвыборной агитации, во многом обеспечивающих результаты волеизъявления граждан на муниципальных выборах.

Напомним, в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы мест-

ного самоуправления» граждане и общественные объединения вправе проводить агитацию за или против любого кандидата. Предвыборная агитация может проводиться:

1) через средства массовой информации;

2) путем проведения публичных предвыборных мероприятий (собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий, демонстраций, иных публичных мероприятий);

3) путем выпуска и (или) распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных предвыборных материалов.

При этом особо указывается, что кандидаты и их уполномоченные представители не вправе передавать избирателям материальные ценности, за исключением вознаграждения за выполнение предвыборной организационной работы, проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов, а также значков, специально изготовленных для избирательной кампании. Кандидаты и их уполномоченные представители не вправе при проведении предвыборной агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг и иных материальных благ. Со дня регистрации до подведения общих итогов голосования не допускается проведение кандидатами, избирательными объединениями благотворительной деятельности, а также лотерей на территории соответствующего избирательного округа.

Очевидно, что указанные нормы ориентированы на предотвращение подкупа изби-

рателей, который можно определить как совокупность незаконных методов получения дополнительных голосов избирателей в обмен на денежные суммы, ценные бумаги или товары, а также обещания раздачи этих материальных благ в обмен на соответствующее голосование (ст. 141 УК РФ).

Существует немало разновидностей подкупа избирателей, относимых к таковым в соответствии с законодательством РФ и судебной практикой: раздача товаров, сувениров, продуктовых наборов и ценных подарков от имени кандидата, проведение бесплатных концертов, оказание безвозмездно платных услуг. Однако, как показывает практика проведения муниципальных выборов, наиболее распространенным видом подкупа избирателей на местном уровне является непосредственная передача им денежных знаков в период предвыборной агитации³.

Причин продажи своих голосов избирателями можно привести немало, но основной причиной является то, что на сегодня голосование в обыденном сознании превратилось из права в обязанность. В связи с этим, как отмечает К. Киселев, многие люди, логично рассуждая, решают, что если государству, начальству, власти, кандидатам нужны голоса, то почему бы не получить за них что-то взамен. Тот факт, что в сферу выборов пришел рынок, подтверждают часто повторяющиеся ситуации, когда избиратели отказываются идти голосовать, пока им не починят крышу, не пустят воду и т.п. Цену голоса многие объявляют открыто, не стесняясь и не взирая на закон: 50, 100, 200, 500 рублей. Заявляемая цена зависит не столько от самоуважения, сколько от дохода и оценки реальных возможностей властной должности. Соответственно, чем меньше доход, тем меньше просят. И чем выше оценивается рентная возможность, тем в большую сумму оценивается акт волеизъявления. Другими словами, предполагается, что кандидат, став депутатом или мэром, украдет определенную сумму, которой заранее пропорционально должен поделиться с избирателями⁴.

В связи с тем, что избиратели достаточно активно продают свои голоса за наличные деньги, на основе анализа практики последних избирательных кампаний можно выделить несколько технологий передачи денежных знаков избирателям.

Первая технология – «прямой подкуп» – является самой простой и самой банальной,

предполагающей непосредственное вручение небольшой суммы денег (100–200 рублей) избирателям в обмен на обещание голосовать за нужного кандидата досрочно или в день выборов.

Казалось бы, противодействовать ей просто. Как отмечает Л. Вишневецкий, «все, что для предотвращения подобных явлений нужно, чтобы правоохранительные органы стояли во время выборов не с закрытыми глазами, как они стоят обычно. Взять с полицным очень просто – но делать этого не хотят»⁵. Однако на деле не все так просто. Как отмечается Верховным Судом РФ, сами по себе факты подкупа избирателей при отсутствии доказательств того, что он осуществлялся кандидатом в депутаты, не являются основанием для отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными⁶. Например, в практике избирательных кампаний достаточно часто возникает следующая ситуация.

1. Имеется достаточно свидетелей, которые дают показания о том, что им предлагались денежные средства в обмен на обещание проголосовать досрочно или в день выборов за «нужного» кандидата.

2. Денежные средства предлагаются не самим кандидатом или его доверенным лицом, а агитаторами, с которыми, как правило, не заключается никаких договоров, деньги выдаются не из избирательного фонда и без заполнения ведомостей. В связи с этим при возникновении судебных споров суду не может быть представлено данных о конкретных лицах, осуществлявших подкуп, не могут быть представлены и доказательства, что это делалось по поручению названного круга лиц⁷.

3. По вышеуказанным основаниям судебные органы не могут признать представленные доказательства в качестве прямых, так как кандидаты, естественно, отрицают свою причастность к людям, производившим подкуп избирателей. Кроме того, как показывает судебная практика, подобные доказательства легко опровергнуть тезисом о том, что это – действия конкурентов или инициатива самих агитаторов. Изучение правоприменительной практики судебных органов показывает: нельзя исключить фактов того, что таким образом может вестись противоборство кандидатов – конкурентов, чтобы создать видимость нарушения избирательного закона в части проведения агитационной работы отдельными кандидатами⁸.

Добыть же прямые доказательства подкупа со стороны кандидата или его доверенных лиц можно лишь путем проведения скрытых аудио- и видеозаписей в штабе кандидата, что правоохранительным органам не допускается производить в соответствии с законодательством – санкция по ч. 2 ст. 141 УК РФ является недостаточной для проведения подобного рода оперативно-розыскных мероприятий.

Второй технологией непосредственного подкупа избирателей, более проработанной с точки зрения достижения желаемого результата, является «вертушка». Схематично содержание данной технологии состоит из следующих элементов.

1. В непосредственной близости от избирательного участка размещается квартира, машина или иной пункт по сбору избирательных бюллетеней.

2. Заинтересованные лица предлагают избирателю зайти на участок, получить бюллетень, но в урну не опускать, а принести обратно, получив в обмен на него денежную сумму.

3. Затем принесенный бюллетень заполняется нужным образом и передается следующему избирателю. Он опускает его в урну, а незаполненный выносит с участка и отдает его заинтересованным лицам.

Подобная процедура может длиться до той поры, пока есть желающие продать свой голос. Противодействовать приведенной технологии, казалось бы, достаточно просто, если у правоохранительных органов есть желание заниматься подобными правонарушениями. Однако, как показывает практика проведения муниципальных избирательных кампаний, несмотря на достаточно широкое распространение подобной технологии, привлеченных к уголовной ответственности лиц почти нет, так как правоохранительные органы не в состоянии контролировать всю территорию множества образуемых избирательных участков.

Третью, более грамотную с правовой точки зрения технологию подкупа избирателей, связанную с непосредственной передачей наличных денежных средств избирателям, можно обозначить как «договор». Суть ее состоит в массовом заключении возмездных договоров с избирателями. При этом число подобных договоров может достигать от нескольких сотен до нескольких тысяч в зависимости от финансовых возможностей кандидата. Указанные договоры предполагают законода-

тельно допускаемую 100-процентную предоплату в сумме от 100 до 500 рублей. В зависимости от содержания их можно подразделить на два вида.

Первый вид предусматривает выполнение избирателями, нанятыми в качестве агитаторов, достаточно условной работы на выборах: вывешивание листовок в своей квартире, проведение агитации в пределах своей семьи и знакомых, посещение встреч кандидата. Второй вид указанных договоров предусматривает выполнение кандидатом (если он станет депутатом) определенных работ или услуг избирателям: установка железных дверей в подъездах, освещение улиц, асфальтирование дворов и т.д.

Можно привести немало иных условий, которые включаются в подобного рода договоры. Однако это не столь важно, так как большинство этих договоров являются фиктивными и заключается для прикрытия основной сделки. Реальное содержание этой сделки заключается в том, что избирателю выплачивается денежная сумма, а он должен прийти и проголосовать за «своего» кандидата.

Косвенно об этом свидетельствуют указываемые на бланках тиражи – 1000, 2000 экземпляров, что подтверждает масштабный характер осуществлявшегося подкупа избирателей, так как сам по себе факт заключения подобных соглашений не исключает возможности выплаты денежных средств этим лицам под условием голосования на выборах за «нужного» кандидата и не свидетельствует о выполнении ими какой бы то ни было организационной или агитационной работы.

К сожалению, реально противодействовать подобной технологии подкупа избирателей путем деятельности правоохранительных органов невозможно, так как доказать факт фиктивности подобных сделок не представляется возможным. Верховный Суд РФ считает, что заключение указанных соглашений, договоров и оплата агитационной работы предусмотрены действующим законодательством и в период предвыборной кампании кандидатам в депутаты не запрещены. Соглашения с гражданами на ведение агитационной работы, в соответствии с которыми последние принимают на себя обязательства ведения агитации за определенного кандидата, в том числе вывесить на видном месте в квартире (доме) агитационную листовку, получая за эту работу по 50 рублей, соответствуют действующе-

му избирательному законодательству. Для суда важно, чтобы при этом агитаторы были проинструктированы о правилах ведения агитационной работы, недопустимости предлагать деньги за обещание проголосовать, что должно быть подтверждено свидетельскими показаниями. Кроме того, все денежные средства, израсходованные на оплату подобных соглашений и договоров за проведение агитационной работы, должны быть отражены в финансовом отчете, использованы по назначению из средств избирательного фонда кандидата, что должно найти отражение в представленном кандидатом финансовом отчете⁹.

На сегодня, исходя из анализа результатов муниципальных выборов во многих регионах России, можно сделать вывод о том, что возможность использования подобных предвыборных избирательных технологий превращает выборы в «спектакль», в котором, как правило, побеждает не тот кандидат, который имеет соответствующую подготовку и желает работать, а тот кандидат, который может выделить больше денег на подкуп избирателей. Это порождает ситуацию, когда к власти в муниципальных образованиях приходят совершенно неподготовленные и непорядочные люди, что, впрочем, не является новым явлением. Еще Г. Спенсер отмечал, что «из всех чудовищных заблуждений людей самое чудовищное заключается в том, что для того, чтобы овладеть каким-нибудь несложным ремеслом, например, ремеслом сапожника, необходимо долго учиться, а единственное дело, которое не требует никакой подготовки, – это искусство создавать законы для целого народа»¹⁰.

Очевидно, что с подобной ситуацией нужно бороться и на законодательном, и на правоприменительном уровнях. В связи этим мы вносим предложения по совершенствованию законодательства о муниципальных выборах, направленные на исключение подкупа как средства агитации в муниципальных избирательных кампаниях.

Во-первых, есть смысл внести изменения в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, ужесточающие ответственность за подкуп избирателей и дающие возмож-

ность правоохранительным органам проводить оперативно-розыскные мероприятия в виде скрытых аудио- и видеозаписей в штабах кандидатов, в отношении которых имеются данные о проведении ими подкупа избирателей.

Во-вторых, необходимо внести изменения в законодательство о местных выборах, жестко ограничивающие число возмездных договоров на выполнение предвыборной организационной и агитационной работы, которые могут быть заключены с избирателями, участвующими в процессе предвыборной агитации на стороне кандидата.

В-третьих, целесообразно закрепить в избирательном законодательстве Российской Федерации пропорциональную систему муниципальных выборов, что, по нашему мнению, создаст объективно серьезные препятствия для подкупа избирателей, ибо подкуп населения всего муниципального образования является более сложным как с точки зрения объема финансовых средств, так и с точки зрения конспирации указанных противозаконных действий.

¹ Румпель А. Х. Принципы избирательного права как критерий демократичности избирательных систем: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 6–7.

² Киселев К. Выборы и символическая политика в Российской Федерации // Муниципальная служба. 2005. № 3. С. 48.

³ Например, подобная технология подкупа избирателей очень активно использовалась при выборах депутатов Собрания депутатов Миасского городского округа в декабре 2005 года. URL: <http://news.miass.ru>.

⁴ Киселев К. Указ. соч. С. 50.

⁵ Вишневский Л. Пять технологий подкупа избирателей. URL: <http://www.democrasy.ru/library/practice/media>.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 23 апреля 2002 г. по делу № 33-Г02-6. URL: <http://www.kodeks.net>.

⁷ Похожая ситуация стала предметом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ при вынесении Определения от 11 февраля 2004 г. по делу № 79-Г03-7. URL: <http://www.kodeks.net>.

⁸ С подобной ситуацией столкнулась Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении дела и вынесении Определения от 23 апреля 2002 г. по делу № 33-Г02-6. URL: <http://www.kodeks.net>.

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 7 июля 2004 г. по делу № 16-Г04-12. URL: <http://www.kodeks.net>.

¹⁰ Спенсер Г. Грех законодателей // Социологические исследования. 1992. № 2. С. 136.