

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ФИНАНСИРОВАНИИ ВЫБОРОВ

© 2012 И.М. Аничкин

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: tta70@mail.ru

Рассматриваются особенности и сущностные черты административной, уголовной и конституционной ответственности за нарушение законодательства о финансировании выборов. Приведены основные виды правонарушений и преступлений в исследуемой сфере, а также характеристика санкций за их совершение.

Ключевые слова: ответственность, финансирование выборов, избирательные объединения, кандидаты, избирательная компания.

Юридическая ответственность представляет собой возникшее из правонарушений правовое отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения за совершенное правонарушение, за нарушение требований, которые содержатся в нормативно-правовых актах¹. Необходимо заметить, что в чистом виде избирательной ответственности юридическая наука не выделяет. Существует лишь ответственность за нарушения избирательного законодательства, в том числе и в области финансирования избирательных кампаний и выборов. При этом конкретные составы правонарушений можно найти как в административном праве, уголовном праве, так и в отдельных федеральных законах, регламентирующих непосредственно выборы и проведение (в том числе и финансирование) избирательных кампаний.

Установление в законодательстве мер юридической ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании и механизма их реализации является одной из гарантий соблюдения избирательных прав граждан. В юридической литературе традиционно выделяются следующие виды публично-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства: конституционно-правовая, административная, уголовно-правовая.

Ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, предусмотрена гл. 5 Кодекса административных правонарушений Российской Федерации (КоАП РФ). Законодатель установил ответственность за такие правонарушения, как нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей; неисполнение решения избирательной комиссии; непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии; нарушение порядка участия

средств массовой информации в информационном обеспечении выборов; нарушение прав члена избирательной комиссии; отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах; нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации; проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах; изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства; умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму; подкуп избирателей либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах; непредставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума; незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума; незаконное финансирование избирательной кампании; нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов; непредставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов; нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума.

За указанные правонарушения предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа, размер которого для физических (должностных) лиц составляет от 500 до 5000 руб. При этом размеры штрафов, налагаемых

на юридические лица и избирательные объединения, могут достигать 100 000 руб.

Что касается уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан, то при квалификации соответствующих преступлений законодатель исходил из общих фундаментальных понятий и смысла всего уголовного законодательства, принципов уголовного права и в первую очередь руководствовался конституционным принципом, что уголовная ответственность может быть применена только при наличии вины (ст. 5 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)).

Стоит также отметить, что в УК РФ 4 июля 2003 г. была введена совершенно новая статья, не имевшая аналогов в прошлом: “Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума” (ст. 141¹)².

Как известно, специального закона о финансировании выборов и референдума до сих пор нет, а проблема является актуальной. Отдельные статьи о финансировании разбросаны по многим законам, но они не создают целостную характеристику важнейшего института избирательного права. Отчасти, правда, проблема решается на подзаконном уровне, особенно благодаря усилиям ЦИК РФ и его практической работе в этом направлении, связанной с организацией и контролем за порядком финансирования и финансовой отчетностью субъектов избирательных правоотношений, но реальная практика избирательного процесса и опыт прошедших в последние десять лет избирательных кампаний со всей очевидностью показывают необходимость закона о правовом регулировании финансирования выборов и референдумов.

Одним анализом финансовых отчетов, в том числе и о расходовании бюджетных средств, эффективностью их целевого использования, допустим, на приобретение технологического оборудования для участковых избирательных комиссий, анализом нецелевых затрат, проведением соответствующих проверок, в том числе с участием Контрольно-ревизионной службы при ЦИК России и даже Счетной палаты Российской Федерации, проблемы не решить. Поэтому появление в УК РФ соответствующей статьи (ст. 141¹), конечно, является значительным событием в совершенствовании избирательных правоотношений. Правда, и в ч. 1, и в ч. 2 данной статьи речь идет о нарушениях, связанных с оказанием фи-

нансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, помимо средств избирательного фонда, а также с внесением пожертвований опять-таки в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц (ч. 1 ст. 141¹).

Преступные деяния по ч. 1 ст. 141¹ наказываются либо штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб., или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до 360 часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо принудительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок.

В ч. 2 ст. 141² предусматривается уголовная ответственность за нарушения, связанные с использованием в крупных размерах, помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кандидатом или его уполномоченным представителем. То же относится и к уполномоченному по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума или к иной группе участников референдума.

Кроме того, для всех поименованных субъектов правонарушения установлены уголовная ответственность за расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет референдума.

По данной части санкция применяется несколько более жесткая: предусматривается либо штраф в размере от 100 до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до пяти лет, либо обязательные работы на срок от одного года до пяти лет, либо обязательные работы на срок до 480 часов, либо исправительные работы на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишение свободы на тот же срок.

Итак, санкции уголовного права по ч. 1 и 2 ст. 141¹ применяются за нарушения, связанные с незаконным:

- оказанием финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах;

- внесением пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц;
- использованием в крупных размерах, помимо средств соответствующего избирательного фонда, финансовой (материальной) поддержки;
- расходованием в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством.

Очевидно, что данные уголовно-наказуемые деяния охватывают важные отношения, связанные с финансированием выборов, однако они не носят исчерпывающего характера. Например, они не охватывают бюджетную часть фондов и вообще бюджетное финансирование выборов, в том числе и нарушения, связанные с финансированием самих избирательных комиссий, различных фондов и некоммерческих учреждений, функционирующих под их патронажем или с их участием как учредителей, с реализацией различных целевых программ. И в этом плане, как нам представляется, законодателю необходимо продолжить работу.

Законодательство о выборах предусматривает за совершение финансовых нарушений в ходе проведения избирательной кампании несколько видов санкций: отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), признание результатов выборов недействительными. Особенностями данных мер ответственности выступает то, что они распространяются только на кандидатов и избирательные объединения и заключаются в наступлении для них неблагоприятных последствий (как обладателей пассивного избирательного права).

Так, п. 24 и 25 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривают в качестве оснований для отказа в регистрации кандидата и списка кандидатов следующие: во-первых, несоздание кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда; во-вторых, использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании, помимо средств собственного избирательного фонда, иных денежных средств, составляющих более 5 % от установленного Законом предельного размера расходования средств избирательного фонда; в-третьих, превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 % установленного Законом предельного размера расходования средств избирательного фонда.

В случае использования кандидатом, избирательным объединением в целях достижения опре-

деленного результата на выборах денежных средств, помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного Законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда более чем на 5 %, а также в случае установления фактов подкупа избирателей суд может отменить регистрацию кандидата (списка кандидатов).

Суд вправе также отменить решение избирательной комиссии о результатах выборов, если будет установлено, что кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании, помимо средств собственного избирательного фонда, средства в размере, составляющем более чем 10 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного Законом, или осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Такой подход законодателя в целом можно признать удачным, поскольку он способствует единообразному применению на практике положений закона. Теперь для применения избирательными комиссиями и судами указанных конституционно-правовых санкций достаточно установить четко определенный в законе значительный характер финансовых нарушений.

Тем не менее, несмотря на постоянное совершенствование избирательного законодательства в сфере финансирования избирательных кампаний, устранение пробелов в правовом регулировании, нарушения, связанные с использованием денежных средств, помимо избирательного фонда, по-прежнему носят достаточно массовый характер³. Причиной данного явления выступают как стремление отдельных кандидатов и избирательных объединений получить определенные конкурентные преимущества в ходе выборов, так и тот факт, что установленные в настоящее время в избирательном законодательстве предельные размеры расходования средств избирательного фонда являются недостаточными для проведения полноценной избирательной кампании⁴. По этой причине легальным путем оплачиваются лишь расходы, которые проверяются избирательными комиссиями (аренда помещения избирательного штаба и общественных приемных; публикации в СМИ в рамках официальной кампании, т.е. в течение последних 30 дней перед голосованием; официально

объявленные тиражи агитационных материалов и официально арендованные рекламные поверхности; частично работа агитаторов). Оплата остальных избирательных расходов осуществляется из неучтенных наличных средств.

Финансовые нарушения, которые допускаются в период избирательной кампании, зачастую выявить непросто. Это связано с короткими сроками проведения избирательных кампаний, а также с недостаточной подготовленностью избирательных комиссий к работе в этом направлении, с отсутствием должного взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, в задачу которых входит осуществление контроля за соблюдением законности при осуществлении финансовых операций. Между тем основной объем нарушений связан с финансированием избирательной кампании в обход избирательного фонда, поскольку такой вид нарушения, как превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, достаточно легко выявляется как избирательными комиссиями, так и судами в ходе судебного разбирательства. Кроме того, следует отметить, что те немногочисленные случаи, когда удается установить факты незаконного финансирования на выборах, не получают судом должной правовой оценки.

В данной связи особо стоит отметить решение Рязанского областного суда по делу об отмене постановления Избирательной комиссии Рязанской области и признании недействительными результатов выборов губернатора области. В своем решении суд определил, что факт финансирования избирательной кампании, помимо средств избирательного фонда в размерах, превышающих 10 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, доказан. Непосредственное отношение к этому имели доверенные лица кандидата.

Был доказан и факт подкупа избирателей по поручению кандидата Г.И. Шпака в виде оплаты паломнических поездок, на которые было израсходовано 535 123 руб. Основной акцент судом был сделан на то, что подкуп в силу ограниченного числа подкупленных избирателей (4500 граждан), принимавших участие в поездках, и значительного перевеса количества голосов, поданных в поддержку кандидата Г.И. Шпака по отношению к его ближайшему конкуренту (разница составила более 63 000 голосов), не мог повлиять на действительную волю всех избирателей и не может считаться основанием для признания выборов недействительными⁵.

Сложность раскрытия правонарушений, связанных с получением услуг от физических или юриди-

ческих лиц по необоснованно заниженным расценкам, заключается в чрезвычайно высокой степени их латентности. Однако даже раскрытие нескольких правонарушений не ведет к желаемому эффекту – пресечению всей незаконной деятельности по финансированию. Это объясняется тем, что санкции за каждое отдельное правонарушение незначительны (административный штраф). Таким образом, применение мер административной ответственности не устраняет последствий нарушения и не восстанавливает нарушенных прав других кандидатов и избирательных объединений. Применение санкций, предусмотренных избирательным законодательством (например, отмена регистрации кандидата), затруднено из-за сложности доказывания наличия связи между данными правонарушениями.

Таким образом, резюмируя сказанное, можно заключить, что на сегодня проблема обеспечения законности в сфере финансирования избирательных кампаний по-прежнему остается актуальной. Безусловно, закрепление в избирательном законодательстве мер юридической ответственности и их применение на практике являются одним из обязательных условий для ее решения. Однако эти меры не должны рассматриваться как панацея, их следует применять в сочетании с иными средствами борьбы с проявлениями незаконного финансирования. В этой связи важным представляется принятие комплекса мер, в первую очередь направленных на усиление прозрачности действий, так или иначе связанных с финансированием выборов, поскольку информационная закрытость в этой сфере значительно облегчает совершение нарушений.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2007. С. 543.

² О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”: федер. закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 июля (№ 131 (3245)).

³ Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Механизм “политического инвестирования”, или Как и зачем российский бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь // Полис. 2006. № 2. С. 111.

⁴ Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий и партийного строительства. М., 2003. С. 290.

⁵ Коммерсантъ. 2005. 22 апр. (№ 72).