

ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА: ОХРАНА СРЕДСТВАМИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА

© 2012 г. Наталия Юрьевна Турищева¹

Краткая аннотация: статья посвящена анализу норм уголовного закона, устанавливающих ответственность за фальсификацию документов референдума. Автор исследует обязательные признаки преступления, связанного с фальсификацией документов референдума, формулирует понятие документа референдума, предлагает расширить круг субъектов данного преступления.

Annotation: this article is devoted to analysis of norms of the criminal law establishing amenability for falsification of referendum's documents. The author investigates obligatory indications of criminal amenability connecting with falsification of referendum's documents, formulates the notion of referendum's document, proposes to broaden the range of subjects of this crime.

Ключевые слова: референдум, инициативная группа, фальсификация, документы референдума, уголовная ответственность.

Key words: referendum, initiative group, falsification, referendum's documents, criminal amenability.

Взаимодействие уголовного и других отраслей российского законодательства, как справедливо отмечает проф. А.И. Рарог, осуществляется прежде всего посредством постановки под защиту уголовного закона общественных отношений, регулируемых законами иной отраслевой принадлежности².

Общепризнанная на сегодняшний день в доктрине уголовного права точка зрения о недостаточной разработанности проблемы уголовно-правовой охраны избирательных прав и права на участие в референдуме свидетельствует о необходимости дальнейшего развития взаимодействия уголовного и избирательного (референдумного) законодательства.

Следует отметить, что сложность применения на практике норм УК РФ, посвященных преступлениям против избирательных прав, не сравнима с теми проблемами, которые возникают у правоприменителя при реализации норм уголовного закона, предусматривающих ответственность за нарушение права на участие в референдуме. Данная ситуация обусловлена не только чрезвычайной латентностью указанного вида преступлений (и в сфере выборов, и в сфере референдумов), но прежде всего небольшим по сравнению

с выборами числом референдумов, проводимых в целом на территории Российской Федерации, а также отсутствием значительного числа комментариев в области уголовно-правовой охраны института референдума. В то же время нельзя не отметить значительную общественную опасность преступлений против права на участие в референдуме, поскольку они посягают на одну из форм непосредственной демократии, обеспечивающей реализацию права народа на участие в управлении делами государственного и местного значения.

Значимость института референдума в системе существующих форм волеизъявления народа невозможно переоценить. Говоря о народовласти как одной из главных характеристик конституционного государства, проф. Б.С. Эбзеев указывает, что в зависимости от форм участия народа в осуществлении государственной власти обычно различают непосредственную демократию и демократию представительную. Непосредственная демократия отличается тем, что сам народ (а не его представители) осуществляет важнейшие государственные функции законодательства и управления, в частности посредством референдума³. Отмечая роль референдумов в системе народовласти, проф. В.Е. Чиркин подчеркивает, что Конституция РФ относит его к числу высших форм непосредственной демократии⁴.

¹ Начальник организационно-правового отдела, руководитель аппарата Избирательной комиссии Краснодарского края, кандидат юридических наук.

² См.: Рарог А.И. Принцип системности права и развитие уголовного законодательства // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке. Материалы 3-й Международной науч.-практ. конференции 26–27 января 2006 г. М., 2006. С. 3.

³ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010 (автор комментария к ст. 1 – Б.С. Эбзеев).

⁴ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2009. С. 296, 297.

По справедливому замечанию проф. С.Д. Князева, за последние годы выборы и референдумы прочно вошли в жизнь российского общества в качестве реально функционирующих институтов непосредственной демократии. Как следствие, конституционное право граждан избирать и быть избранными, а также участвовать в референдуме приобретает особое значение в системе публичного права Российской Федерации, включая вопросы его уголовно-правовой охраны. Принимая во внимание политическую значимость избирательных прав и права граждан на участие в референдуме, уголовное законодательство предусматривает ответственность за совершение общественно опасных нарушений, причиняющих значительный вред охраняемым правовыми нормами общественным отношениям в сфере организации проведения выборов и референдумов⁵.

Впервые в современном отечественном законодательстве уголовная ответственность за нарушение порядка проведения референдума была введена Законом РСФСР от 16 октября 1990 г.⁶, которым в Уголовный кодекс была введена ст. 133.1 “Нарушение законодательства о референдуме”. Статья представляла объединение двух составов: в ч. 1 предусматривалась ответственность за воспрепятствование праву на участие в референдуме, в ч. 2 – за подлог документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов, нарушение тайны голосования при проведении референдума.

В ч. 1 указанной статьи раскрывалось содержание охраняемого права на участие в референдуме, причем из законодательной конструкции “воспрепятствование свободному осуществлению гражданином РСФСР или группой граждан права участвовать в референдуме, вести агитацию” следовало, что охране подлежало не только право голосования на референдуме (право отдельного гражданина РСФСР), но и право выдвижения инициативы референдума, поскольку именно группа граждан могла выдвигать инициативу проведения референдума. Уголовно наказуемым являлось воспрепятствование, совершенное с применением насилия, обмана, угрозы или подкупа. Субъект преступления был общим.

В ч. 2 законодатель расширил перечень документов, являющихся предметом преступления, отнес к ним не только те, на основании которых подводились итоги голосования на референдуме, но также и те документы, которые лежали в основе поддержки инициативы проведения референдума (подписные листы с подписями участников референдума). Таким образом, первоначально криминализация совершения фиктивных записей в подписных листах, заполняемых при сборе подписей, относилась лишь к процедуре поддержки выдвижения инициативы проведения референдума.

Анализ признаков специального субъекта (должностные лица государственных органов и организаций, члены инициативных групп или комиссий референдума) позволяет сделать вывод о том, что законодателем в диспозиции одной статьи фактически были объединены преступления, совершаемые и лицами, выдвигавшими инициативу проведения референдума, и теми, кто выступал в качестве членов комиссий референдума.

Попытка иного прочтения составов преступлений против избирательных прав и права на участие в референдуме была предпринята законодателем в 1995 г.⁷ Новая редакция ст. 133 УК РСФСР стала объединять незаконные действия, связанные с подлогом документов, заведомо неправильным подсчетом голосов или установлением результатов голосования не только при проведении выборов, но и в ходе референдума, включив в себя, таким образом, часть прежней редакции ст. 133.1 УК РСФСР.

В ч. 1 ст. 133 законодателем было дано определение подлога, под которым понималось “внесение в избирательные документы (документы референдума), в том числе в списки избирателей и в подписные листы, заведомо ложных сведений, записей или подделка, подчистка указанных документов, пометка их другим числом, а равно составление и выдача заведомо ложных документов”. Таким образом, была конкретизирована объективная сторона преступления, а также уточнен предмет преступления. Субъект преступления, предусмотренного в ч. 1 ст. 133, был специальным: член избирательной комиссии (комиссии по проведению референдума), должностное лицо или лицо, удостоверяющее правильность подписного листа.

⁵ См.: Полный курс уголовного права. В 5-ти т. / Под ред. А.И. Коробеева. Т. II. Преступления против личности. СПб., 2008. С. 621 (автор § 5 гл. VII разд. 2 – С.Д. Князев).

⁶ См.: Закон РСФСР “О внесении дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях” от 16 октября 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 232.

⁷ См.: Федеральный закон “О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях” от 28 апреля 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1594.

Как отмечает И.М. Тяжкова, УК РФ 1996 г. значительно расширил рамки указанных составов преступлений, предусмотрев ответственность за любую фальсификацию как избирательных документов, так и документов референдума⁸. Следует отметить, что в области уголовно-правовой охраны прав граждан на участие в референдуме вопросы квалификации преступлений, связанных с фальсификацией документов референдума, и сегодня продолжают оставаться наиболее сложными и недостаточно исследованными.

Согласно ч. 1 ст. 142 УК РФ уголовно наказуемой является фальсификация избирательных документов, документов референдума, если это деяние совершено членом избирательной комиссии, комиссии референдума, уполномоченным представителем избирательного объединения, группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, а также кандидатом или уполномоченным им представителем.

На документированность избирательных действий как важнейший признак избирательного процесса обращают внимание многие исследователи⁹. Необходимо отметить, что данный признак, обусловленный особым субъектным составом, характерен и для процесса референдума, каждая стадия которого находит закрепление в определенных документах в виде промежуточных или окончательных итогов процесса референдума. Референдумный процесс – это деятельность, которая обязательно документируется: промежуточные и окончательные итоги процессуальной деятельности отражаются в официальных документах, и, как правило, воля субъекта публичной власти оформляется правовым актом.

Так, назначение референдума оформляется решением уполномоченного на то органа (например, назначение референдума Российской Федерации осуществляется Президентом РФ путем издания указа о назначении референдума, назначение референдума субъекта РФ – законодательным органом государственной власти соответствующего субъекта РФ, назначение местного референдума – представительным органом муниципального образования), регистрация инициативной группы по проведению референдума – решением соответствующей комиссии референдума о регистрации, определение результатов

референдума – протоколом комиссии референдума и т.д. Проведение референдумов неразрывно связано со значительным по своему объему документооборотом.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.¹⁰ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) практически в каждой статье упоминает тот или иной вид избирательных документов и документов референдума. Однако, как обоснованно отмечает Л.С. Гетьман, в общем виде данное понятие не закреплено¹¹.

В научной литературе единодушным является мнение о том, что отсутствие легального определения понятий “избирательный документ”, “документ референдума”, неоправданно широкое использование бланкетных признаков создают трудности в интерпретации свойств конкретных предметов преступления, в уяснении смысла правовых предписаний, содержащихся в рассматриваемых нормах УК РФ.

В большинстве случаев при указании конкретных избирательных документов, документов референдума к ним относят “списки избирателей, подписные листы, удостоверения на право голосования, избирательные бюллетени и др.”¹², “протоколы собрания по формированию инициативной группы, итоговый протокол по сбору подписей, бюллетени для голосования”¹³, “протоколы комиссии, списки избирателей, подписные листы для регистрации кандидатов и др.”¹⁴. Однако так же, как и в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав, при перечислении конкретных избирательных документов их список остается открытым, как правило, заканчиваясь формулировкой “и иные документы, используе-

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹¹ См.: Гетьман Л.С. Понятие и правовое значение избирательных документов в российском избирательном процессе // Акад. юрид. журнал. 2009. № 2. С. 11.

¹² Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации. Комментарий судебной практики и доктринальное толкование / Под ред. Г.М. Резника. М., 2005. С. 313; Уголовное право. Учеб. / Под ред. Н.И. Ветрова, Ю.И. Ляпунова. М., 2007. С. 337; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Кадникова. М., 2006. С. 330.

¹³ Борзенков Г.Н., Иногамова-Хегай Л.В., Комиссаров В.С. Российское уголовное право. Учеб. В 2-х т. Т. 2. Особенная часть. М., 2007. С. 125.

¹⁴ Борзенков Г.Н., Комиссаров В.С., Кузнецова Н.Ф., Тяжкова И.М. Уголовное право в вопросах и ответах. М., 2003. С. 170.

⁸ См.: Курс уголовного права. Особенная часть. Т. 3 / Под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова. М., 2002. С. 306 (автор главы VII – И.М. Тяжкова).

⁹ См.: Корчиго Е.В. Понятие избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 8 (134). С. 89.

мые при подсчете голосов, установлении итогов голосования, определения результатов выборов или референдума”, что не позволяет установить их полный перечень.

Вследствие бланкетного характера ч. 1 ст. 142 УК РФ проблемы возникают при определении буквально каждого элемента состава преступления: начиная от вопросов о предмете преступления, что следует отнести к документам референдума, определения объективной стороны преступления и конкретизации того, в чем может выражаться фальсификация, и заканчивая вопросами определения субъекта преступления, уточнения статуса членов инициативной группы по проведению референдума, а также определения границ того, что должно охватываться умыслом преступника.

Показателен следующий пример оценки документов референдума. В территориальную избирательную комиссию “Анапская” в марте 2011 г. поступили протокол № 1 собрания инициативной группы по проведению референдума от 1 марта 2011 г. и ходатайство инициативной группы по проведению референдума в Приморском сельском округе муниципального образования “Город-курорт Анапа”, в котором инициативная группа в составе 14 человек ходатайствовала о регистрации инициативной группы по проведению референдума и предлагала вынести на референдум следующие вопросы: о преобразовании муниципального образования “Город-курорт Анапа”, выраженном в разделении города-курорта Анапа на два и более поселения, и о наделении Приморского сельского округа статусом самостоятельного муниципального образования. Документы были представлены в территориальную комиссию У. – уполномоченным инициативной группы по финансовым вопросам.

В процессе анализа документов, представленных вышеуказанной инициативной группой, поступили заявления двух членов инициативной группы Д. и П. о том, что подписи, проставленные за них в протоколе собрания инициативной группы и в ходатайстве инициативной группы, данным гражданам не принадлежат, участия в собрании инициативной группы по проведению референдума они не принимали.

Кроме этого, при проведении проверки по ответственности ходатайства и приложенных к нему документов требованиям Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, Устава Краснодарского края, Закона Краснодарского края “О референдумах в Краснодарском крае”, Устава муниципального образования “Город-курорт Ана-

па” территориальной избирательной комиссией “Анапская” были установлены несоответствия сведений о членах инициативной группы, указанных в ходатайстве, данным об избирателях, участниках референдума, имеющимся в Регистре избирателей, участников референдума. Так, в данных у четверых членов инициативной группы был неверно указан адрес места жительства, у двух членов – номер паспорта и дата рождения. Указанные несоответствия были подтверждены информацией, предоставленной отделом УФМС по Краснодарскому краю в городе-курорте Анапа.

В связи с выявленными нарушениями территориальная избирательная комиссия “Анапская” обратилась в Следственный отдел по г. Анапе СУ СК РФ по Краснодарскому краю для возбуждения уголовного дела по факту фальсификации документов референдума членами инициативной группы по проведению референдума в Приморском сельском округе муниципального образования “Город-курорт Анапа”¹⁵.

В ходе проведенной проверки следственным органом была получена справка, из содержания которой следует, что в вышеуказанных ходатайстве инициативной группы по проведению референдума в Приморском сельском округе и в протоколе собрания инициативной группы подписи за гражданку П. выполнены не ею, а другим лицом; подписи за гражданку Д. в этих же документах выполнены не ею, а уполномоченным инициативной группы по финансовым вопросам У. Однако по итогам проверки было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в действиях уполномоченного инициативной группы по финансовым вопросам У. состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ¹⁶.

Очевидные факты фальсификации протокола собрания инициативной группы по проведению референдума и ходатайства о регистрации данной инициативной группы были оценены как не подпадающие под признаки состава фальсификации документов референдума. Полагаем, что тем самым на практике еще раз был подтвержден вывод о том, что далеко не все нарушения законодательства о выборах (добавим – и о референдумах)

¹⁵ См.: Решение территориальной избирательной комиссии “Анапская” “Об обращении в Следственный отдел по городу Анапе СУ СК РФ по Краснодарскому краю для оценки документов референдума” от 23 марта 2011 г.

¹⁶ См.: Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 30 апреля 2011 г. // Архив Следственного отдела по г. Анапе СУ СК РФ по Краснодарскому краю.

выявляются, значительная их часть остается вне поля зрения правоохранительных органов¹⁷.

Представляется, что в деянии, связанном с фальсификацией документов по выдвиганию инициативы проведения референдума в Приморском сельском округе муниципального образования “Город-курорт Анапа”, усматриваются следующие обязательные признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ:

объект преступления – общественные отношения, складывающиеся по поводу обеспечения нормального порядка составления документов референдума, реализации прав граждан на участие в референдуме. Предмет преступления – документы референдума, в качестве которых выступают ходатайство инициативной группы по проведению референдума в Приморском сельском округе муниципального образования “Город-курорт Анапа” и протокол № 1 собрания инициативной группы по проведению референдума от 1 марта 2011 г., подписанный 14 членами данной инициативной группы;

объективная сторона преступления выражена в общественно опасном действии – фальсификации указанных документов референдума путем составления ложных документов, не отражающих объективных событий, а именно: во внесении ложной информации о якобы имевшем место собрании инициативной группы по проведению референдума 1 марта 2011 г. с рассмотрением конкретных вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум в Приморском сельском округе.

При этом совершенный подлог имеет интеллектуальный характер и состоит во внесении в указанные документы заведомо ложных сведений о виде и содержании проведенного собрания как собрания инициативной группы (собрание инициативной группы не проводилось, имело место лишь собрание общественности по различным вопросам организации жизнедеятельности в Приморском сельском округе) и даты его проведения – 1 марта 2011 г. (в действительности февраль 2011 г.);

субъективная сторона преступления представляет собой прямой умысел, направленный на изготовление заведомо сфальсифицированных документов референдума, не отражающих

реального волеизъявления граждан по вопросу создания инициативной группы по проведению местного референдума;

субъектом преступления является уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума, проставивший подписи (подпись) за других членов инициативной группы в ходатайстве и протоколе и изготовивший подложные ходатайство и протокол собрания инициативной группы с заведомо ложным содержанием проведенного мероприятия и ложной датой его проведения.

Состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ, является формальным. Преступление окончено с момента изготовления подложных документов референдума. Квалификация деяния как преступления не зависит от наступления общественно опасных последствий.

При квалификации следователем рассматриваемого деяния возник ряд вопросов, требующих достаточно глубокого осмысления законодательства, регулирующего порядок проведения местного референдума. Прежде всего необходимо было определить статус инициативной группы по проведению референдума на начальном этапе ее деятельности, т.е. на этапе проведения собрания инициативной группы, в частности с какого момента инициативная группа по проведению референдума является таковой: с момента регистрации ее комиссией референдума или с момента проведения собрания инициативной группы с формулировкой вопросов, которые предлагается вынести на референдум.

Кроме этого, требовал своего разъяснения и вопрос о том, являются ли протокол собрания инициативной группы по проведению референдума и ходатайство о регистрации инициативной группы документами референдума и можно ли их отнести к предметам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 142 УК РФ.

Из содержания п. 1 и 3 ст. 14 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав следует, что законодатель связывает юридический факт формирования инициативной группы по проведению референдума не с моментом ее регистрации комиссией референдума, а с моментом выдвигания инициативы непосредственно гражданами, которым принадлежит право на участие в референдуме. Такое право первично и не зависит от того, зарегистрирована инициативная группа или нет.

Аналогичные положения содержатся в законодательстве субъектов РФ, регулирующем

¹⁷ См., например: *Степанов И.Н.* Проблемы борьбы с незаконным воздействием на результаты выборов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2007. № 3 (3). С. 34; *Антонов О.Ю.* Фальсификация избирательных документов // Вестник Московского ун-та МВД России. 2006. № 1. С. 91.

порядок проведения региональных и местных референдумов.

Так, например, согласно ст. 9 Закона г. Москвы “О референдуме в городе Москве” от 18 апреля 2007 г.¹⁸ каждый житель или группа жителей г. Москвы, имеющие право на участие в референдуме г. Москвы, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума г. Москвы в количестве не менее 300 человек. С момента обращения инициативной группы соответствующая избирательная комиссия действует в качестве комиссии референдума.

Статья 8 Областного закона Ленинградской области “О местном референдуме в Ленинградской области” от 9 июня 2007 г.¹⁹ определяет следующий порядок проведения местного референдума. Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу по его проведению в количестве 20 человек для выдвижения инициативы его проведения. Согласно п. 1 ст. 8 Закона Краснодарского края “О референдумах в Краснодарском крае” от 23 июля 2003 г.²⁰ правом выдвижения инициативы проведения местного референдума обладает инициативная группа в составе не менее 10 человек, имеющих право на участие в местном референдуме.

Прописывая порядок выдвижения инициативы проведения местного референдума, региональный законодатель в числе требований, предъявляемых к инициативной группе по проведению местного референдума, оговаривает ее количественный состав и указывает обязательное требование к составу ее участников – наличие гражданства Российской Федерации и обладание правом на участие в местном референдуме, что подразумевает регистрацию по месту жительства на территории соответствующего муниципального образования.

Указанная группа граждан Российской Федерации с момента проведения ее собрания, на котором обсуждены вопросы выдвижения инициативы проведения местного референдума, наделяется законодателем статусом инициативной группы и полномочиями по обращению в соответствующую избирательную комиссию по представлению ходатайства о регистрации инициативной группы.

Подтверждением наличия статуса инициативной группы по проведению местного референдума является также законодательно закрепляемое положение о том, что только после обращения инициативной группы с ходатайством о регистрации в избирательную комиссию муниципального образования (а именно: со дня обращения инициативной группы) избирательная комиссия начинает действовать в качестве комиссии местного референдума.

В законодательстве субъектов РФ оговариваются также специальные требования к ходатайству инициативной группы: в нем должен содержаться вопрос, предлагаемый данной инициативной группой для вынесения на местный референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы по проведению местного референдума и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести местный референдум. Ходатайство инициативной группы по проведению местного референдума должно быть подписано всеми членами инициативной группы, в качестве обязательного документа к нему прилагается протокол собрания инициативной группы по проведению местного референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы.

Таким образом, статус инициативной группы по проведению местного референдума последняя приобретает с момента принятия решения о создании такой группы, оформленного протоколом собрания данной инициативной группы. При этом инициативной группой должна быть конкретизирована “формула референдума – вопросы, выносимые на местный референдум, или совокупность предполагаемых вариантов”²¹.

Следует отметить, что далеко не все документы, упоминаемые в законах, регулирующих порядок проведения референдумов разного уровня, являются предметом или средством преступлений, предусмотренных ст. 142, 142.1 УК РФ. В качестве таковых можно назвать, например, заявление уполномоченного инициативной группы по проведению референдума о предоставлении

¹⁸ См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 29.

¹⁹ См.: Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. № 43.

²⁰ См.: Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2003. № 12 (83). Ч. 1.

²¹ Наумов Ю.С., Беликов П.П., Зюзин С.Ю., Подсумкова А.А., Мокеев М.М. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” / Под ред. А.Г. Бабицева, С.Ю. Наумова // Система “ГАРАНТ”. 2010.

ему возможности открыть избирательный счет, различные договоры, заключаемые уполномоченным по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума в ходе кампании референдума с физическими и юридическими лицами для осуществления сбора подписей участников референдума, выполнения агитационных работ, а также решения комиссий по организационно-техническим вопросам в ходе кампании референдума, жалобы, заявления граждан и др. Отметим, что указанные документы не связаны с изменением статуса участника процесса референдума, не влияют на приобретение, изменение или прекращение такого статуса.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав под участниками референдума понимает граждан, принимающих участие в голосовании на референдуме. В более обобщенном значении состав участников референдума включает не только голосующих, но и тех, кому принадлежит право выдвижения инициативы проведения референдума, а также “организаторов процесса референдума” – комиссии референдума, иные уполномоченные органы. Состав участников референдума зависит от уровня референдума (федеральный, региональный или местный). Так, местный референдум можно охарактеризовать как трехсторонний процесс, в котором участвуют:

1) инициаторы выдвижения референдума (группа граждан Российской Федерации, выступающая в качестве инициативной группы, или избирательное объединение либо представительный орган совместно с главой муниципального образования);

2) органы, уполномоченные разрешить проведение референдума: комиссия референдума, осуществляющая проверку представленных документов, и представительный орган муниципального образования, дающий заключение о том, соответствуют ли вопросы, выносимые на референдум, требованиям действующего законодательства;

3) граждане Российской Федерации, зарегистрированные по месту жительства на территории соответствующего муниципального образования, участвующие в голосовании по вопросам, выносимым на референдум.

Проведя аналогию процесса референдума и избирательного процесса, участников первой и третьей групп можно сравнить с кандидатами (избирательными объединениями) и непосредственно с избирателями. Их объединяет то, что они действуют в своем законном интересе²² или, как

²² См.: Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М., 2011. С. 49, 50.

отмечает проф. С.Д. Князев, являются “политическими участниками избирательного процесса”²³. По мнению проф. Е.И. Колюшина, избиратели и избирательные объединения имеют наибольший объем прав, что дает им возможность участвовать в самом широком круге избирательных правоотношений²⁴.

Представители же второй группы и в избирательном, и в референдумном процессе “осуществляют свои полномочия в интересах третьих лиц, общества и государства”²⁵, являются “административными субъектами избирательного процесса”²⁶.

Порядок регистрации инициативной группы по проведению референдума в том случае, если инициатива выдвижения референдума исходит от группы граждан Российской Федерации или избирательного объединения, носит разрешительный характер и предусматривает обязательное представление необходимых документов, подтверждающих факт выдвижения инициативы проведения референдума. Основания для регистрации инициативной группы по проведению референдума содержатся в тех документах, которые составляются инициативной группой референдума (протокол собрания и ходатайство о регистрации инициативной группы); закрепляет же юридический факт регистрации инициативной группы по проведению референдума решение о регистрации инициативной группы, принимаемое комиссией референдума.

Анализируя состав подлога документов, А.А. Жижиленко еще в начале XX в. писал, что для понятия документа как предмета подлога необходимо, чтобы последний был предназначен удостоверить известные правоотношения или имеющие правовое значение события и соответственно тому, что проводится различие между двумя видами документов по источнику происхождения их – документами частными и публичными. Под частными понимаются только те документы, которые удостоверяют известные права или правоотношения, тогда как документы публичные принимаются под охрану закона и тогда, когда ими

²³ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации. Дисс. ... доктора юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 284.

²⁴ См.: Колюшин Е.И. Проблема горизонтального действия конституционного права избирать и быть избранным // Материалы Международной науч.-практич. конференции “Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)”. Сб. тезисов. М., 2010. С. 35.

²⁵ Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом. М., 2010. С. 227.

²⁶ Князев С.Д. Указ. соч. С. 284.

удостоверяются и имеющие правовое значение события²⁷. Полагаем, что эти выводы не утратили своей актуальности и в настоящее время.

Отличительная черта документа – его способность “удостоверять факты, имеющие юридическое значение”²⁸. Для документа референдума таковыми являются факты, имеющие значение в референдумном процессе и влияющие на его промежуточные итоги или конечные результаты.

Анализируя процесс как юридическую деятельность, проф. С.Д. Князев отмечает его направленность на достижение определенного правового эффекта, социальное назначение которого заключается в обеспечении надлежащего претворения в жизнь предписаний материальных норм²⁹.

Документы референдума, составляемые инициаторами выдвижения референдума и участниками референдума, принимающими непосредственное участие в голосовании по вопросам референдума, содержат основания возникновения, изменения или прекращения статуса участника процесса референдума. Документы референдума, составляемые комиссиями референдума, иным уполномоченным органом, закрепляют юридические факты, имеющие значение в процессе референдума и связанные с возникновением, изменением или прекращением статуса участника процесса референдума.

Уголовно-правовой охране должна подлежать фальсификация документов референдума, как содержащих основания, так и закрепляющих юридические факты возникновения, изменения или прекращения статуса участника процесса референдума.

Так, на этапе выдвижения инициативы проведения референдума документами референдума, фальсификация которых является уголовно наказуемой, являются протокол собрания и ходатайство о регистрации инициативной группы по проведению референдума.

При осуществлении сбора подписей в поддержку выдвижения инициативы проведения референдума в качестве документов, которые могут быть сфальсифицированы, выступают

подписные листы, итоговый протокол сбора подписей.

При проведении голосования, подведении итогов голосования, определении результатов референдума документы, которые могут быть сфальсифицированы, в целом аналогичны тем, которые могут быть подвергнуты фальсификации на заключительном этапе избирательной кампании: списки участников референдума; бюллетени для голосования; акты, отражающие получение и передачу бюллетеней для голосования; заявления участников референдума о предоставлении возможности голосования вне помещения для голосования, акты о результатах голосования вне помещения для голосования; протоколы комиссий референдума об итогах голосования и о результатах референдума. Кроме этого, возможна также фальсификация документов, связанных с организацией голосования по открепительным удостоверениям и досрочного голосования. При проведении референдума Российской Федерации к перечисленным документам относятся открепительные удостоверения и акты, отражающие передачу и получение открепительных удостоверений; при проведении референдума субъекта РФ и местного референдума – документы, связанные с организацией досрочного голосования: заявления о предоставлении возможности досрочного голосования, списки досрочно проголосовавших участников референдума.

Итак, в качестве обязательного признака состава фальсификации документов референдума выступает предмет преступления – документ референдума. В составе фальсификации итогов голосования, результатов референдума документ референдума является средством совершения преступления³⁰.

Таким образом, *под документом референдума следует понимать надлежащим образом оформленный материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, содержащей основания или закрепляющей юридический факт регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, а также подведения итогов голосования на референдуме, определения результатов референдума.*

Следует отметить и неоднозначность решения вопроса об определении субъекта преступления, состоящего в фальсификации документов референдума.

²⁷ См.: Жижиленко А.А. Подлог документов. Историко-догматическое исследование. СПб., 1900. С. 559.

²⁸ Гричанин И., Щиголов Ю. Квалификация подделки и использования подложных документов // Росс. юстиция. 1997. № 11.

²⁹ См.: Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 1999. № 3. С. 43–45.

³⁰ См.: Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. СПб., 2010. С. 118.

В ч. 1 ст. 142 УК РФ ответственность за фальсификацию документов референдума предусмотрена законодателем лишь для следующих специальных субъектов преступления: члена комиссии референдума, уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участника референдума. Таким образом, если лицо не обладает признаками специального субъекта, фальсификация документов референдума не является уголовно наказуемой.

Вместе с тем очевидно, что фальсификация таких документов референдума, как протокол собрания инициативной группы по проведению референдума и ходатайство о регистрации инициативной группы, может совершаться не только уполномоченным, но и рядовым членом инициативной группы по проведению референдума. Если собрания инициативной группы не проводилось и указанные документы полностью фиктивны, то уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума в строгом смысле вообще нет. То лицо, которое фактически выступает в роли последнего, в юридическом смысле таковым не является, так как никто, кроме него самого, не уполномочил его представлять интересы инициативной группы. Таким образом, законодательная конструкция диспозиции ч. 1 ст. 142 УК РФ не учитывает всех возможных форм преступных посягательств на право на участие в референдуме, необоснованно сужая круг субъектов, которые могут и должны нести ответственность за фальсификацию документов референдума.

Как отмечает проф. А.Э. Жалинский, само понятие пробелов в уголовном праве распространяется на случаи, когда в целом правовая регламентация существует, но отсутствуют необходимые в данной ситуации правовые нормы или отдельные правовые предписания относительно объектов правового регулирования. Здесь под пробелами понимается либо отсутствие предписаний там, где они, исходя из норм, связывающих законодателя, должны быть, либо наличие таких предписаний, которые не выявляют (собственно в законе и при его применении к отдельному деянию) материальной стороны деяния и позволяют считать или не считать его преступлением³¹.

В юридической литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости распространить действие ч. 1 ст. 142 УК РФ на любых

лиц, совершивших фальсификацию избирательных документов³².

Полагаем, что в обязательном порядке необходимо расширить и круг субъектов, несущих ответственность за фальсификацию документов референдума, предусмотренных в ч. 1 вышеназванной статьи, указав в диспозиции статьи вместо “уполномоченного инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума” иной субъект, а именно: “члена инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума”.

Документ референдума фокусирует в себе общественные отношения в сфере нормальной, установленной законом деятельности по организации референдумов. Посредством воздействия на документ референдума вред причиняется не только общественным отношениям в сфере организации референдумов, но и охраняемым законом правам граждан на участие в референдуме.

Почему так важно пресечение противоправной деятельности, связанной с фальсификацией документов на этапе выдвижения инициативы проведения референдума? Референдум (всероссийский, региональный или местный) проводится по инициативе уполномоченных субъектов и позволяет выявить непосредственное мнение участников референдума по наиболее значимым вопросам общественной, политической и экономической жизни страны, региона или муниципального образования. В форме местного референдума проводится также голосование по изменению границ, преобразованию муниципальных образований и по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления.

Как отмечает А.А. Малиновский, злоупотребление субъективным правом представляет собой такое осуществление субъективного права в противоречие с его назначением, в результате которого причиняется вред общественным отношениям³³. Выдвижение “фальшивых” инициатив по вопросам, выносимым на референдум, является примером злоупотребления субъективным правом в сфере реализации институтов непосредственной демократии, может способствовать дезориентации общественного мнения.

³¹ См.: Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемены: теоретико-инструментальный анализ. М., 2009.

³² См., например: Толстикова И.Н. Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах. Дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2005. С. 125; Дамм М.А. К вопросу о субъекте фальсификации избирательных документов, документов референдума // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2009. № 1. С. 31.

³³ См.: Малиновский А.А. Указ. соч. С. 226.

Охрана права на участие в референдуме, в том числе и средствами уголовного закона, исходит из широко известных постулатов о том, что участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным; никто не вправе оказывать воздействие на него с целью принудить его не только к участию или неучастию в референдуме, но и к выдвижению инициативы проведения референдума, а также препятствовать его свободному волеизъявлению в ходе голосования на референдуме.

Отмечая особую роль правовых мер в предупреждении преступности в сфере политики, П.А. Кабанов обращает особое внимание на необходимость криминализации различных форм деятельности, связанных с разнообразными видами принуждения граждан к голосованию на выборах или референдуме, поскольку такими деяниями нарушается одно из основных конституционных политических прав – право свободного выбора³⁴.

Выдвижение в феврале – марте 2011 г. на территории небольшого курортного г. Анапы целой

серии инициатив проведения местных референдумов по выделению из состава единого городского округа поселков, находящихся в прибрежной зоне, скорее всего связано с официально объявленным строительством объектов нового игорного комплекса на Благовещенской косе. Оформленные с единодушным однообразием “инициативы” с очевидностью свидетельствуют о том, что за ними не стоят реальные жители Витязевского, Приморского или каких-либо еще сельских округов. Однако пробелы уголовного закона не позволяют квалифицировать соответствующие деяния как преступления.

Полагаем, что общественная опасность рассматриваемого деяния состоит не только в нарушении установленного порядка составления документов референдума, но и в нарушении конституционного порядка реализации выдвижения инициативы проведения референдума как важнейшего института непосредственной демократии. В конечном же счете выдвижение инициативы проведения референдума от имени граждан, которые такой инициативы не проявили, свидетельствует о нарушении права на участие в референдуме, которое не может не попадать в поле зрения уголовного закона.

³⁴ См.: Кабанов П.А. Политика и преступность // Современные проблемы и стратегии борьбы с преступностью / Науч. ред. В.Н. Бурлаков, Б.В. Волженкин. СПб., 2005. С. 374, 375.