

коррупциогенность (вопросы специализации образования и стажа¹, совместительства и т.д.); вопросы установления юридической ответственности независимых экспертов за необъективные (заинтересованные) результаты экспертизы.

*М.А. Туманов**

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Коррупция является многогранным правовым и социокультурным явлением. Определение стратегии борьбы с этим, как показывает практика не только России, но и всех других государств, неизбежным злом предполагает комплексный подход.

Разумеется, наиболее яркими коррупционными деяниями являются те, которые предусмотрены уголовным законодательством, но не менее значимыми являются административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Кроме этого, следует учитывать такое особое явление, как «злоупотребление правами».

М.М. Поляков обращает внимание на то, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях нет отдельной главы, включающей в себя коррупционные административные правонарушения. Вопрос о ее выделении рассматривается, главным образом, на теоретическом уровне и пока не нашел своего отражения в действующем административном законодательстве. Согласно позиции автора, сегодня можно лишь условно говорить о выделении отдельных составов административных правонарушений, обладающих признаками коррупции. К их числу можно отнести:

— ст. 5.16. «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»;

— ст. 5.17. «Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума»;

— ст. 5.18. «Незаконное использование денежных средств при фи-

¹ Так, на наш взгляд, целесообразно к проведению экспертизы привлекать специалиста-лингвиста со стажем по специальности не менее 5 лет. Такая практика позволит не только исключить юридико-лингвистическую неопределенность, но и сделать текст закона более понятным для граждан, не имеющих специального образования в сфере законодательного регулирования

* Туманов Максим Александрович - к.философ.н, зам. директора филиала ГОУ ВПО «Тверской государственный университет» в г. Ржеве Тверской области.

нансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»;

— ст. 5.19. «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»;

— ст. 5.20. «Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам»;

— ст. 15.14. «Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов»;

— ст. 15.21. «Использование служебной информации на рынке ценных бумаг»;

— ст. 19.28. «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»;

— ст. 19.29. «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)»¹.

Действительно, трудно даже предположить, что власть, «добытая» с помощью различных коррупционных деяний, будет использоваться для обеспечения государственных и общественных интересов. Такое стремление «войти во власть» любыми способами уже само по себе предполагает наличие мотива обеспечения личных интересов в ущерб общественным и государственным, что собственно и составляет важнейший принцип коррупционной деятельности.

Мировой и отечественный опыт свидетельствует, что демократические выборы способны не только легитимировать политическую систему общества, но и обеспечивать зависимость деятельности публичных органов власти от предпочтений и интересов граждан. Выборы сравнимы с проводником, через который политическая власть общества преобразуется в государственную - единую, целостную, легальную и легитимную. Механизмом же такой трансформации выступает избирательная система, через совокупность функций, реализуемых в конституционно-правовом поле государства. Поскольку выборы также представляют собой и важнейший инструмент народовластия, посредством которого осуществляются избирательные права граждан, право на референдум, то выбор и использование определенной избирательной системы приобретают яркий характер политической целесообразности².

¹ См.: Поляков М.М. Административно-правовые способы предупреждения коррупционных правонарушений. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 21 – 22.

² См.: Елистратова В.С. Избирательная система России: конституционно-правовые основы и политическая практика. М., 2008. С. 3.

Избирательный процесс – это часть политического режима, установленного в стране. Он непосредственно связан с общими условиями развития институтов демократии, образующих социально-политическую инфраструктуру реализации избирательных прав граждан. Избирательный процесс является не только юридической техникой организации голосования, но и институтом, обеспечивающим политическую стабильность и преемственность, демократичность и легитимность власти¹.

Вместе с тем сущность и характер избирательных правоотношений таковы, что не всегда представляется возможным и целесообразным устанавливать жесткие рамки и ограничения, детально регламентировать все процедуры. Более того, излишняя «зарегулированность», инструктивность и сложность законодательства справедливо критикуются и считаются одним из недостатков системы современного российского избирательного права. При этом действующие законодательные положения не всегда эффективны. Субъекты избирательного процесса зачастую совершают деяния, которые формально не нарушают установленных запретов и ограничений, но приносят неправомерный вред либо другим лицам, либо общественным отношениям в сфере проведения выборов, т.е. являются злоупотреблениями правом. Примерами таких деяний могут служить «продажа» своих голосов избирателями, выдвижение кандидатов-«двойников», подкуп избирателей путем заключения с ними фиктивных договоров и т.д.²

Поэтому нельзя недооценивать возможности избирательного законодательства в борьбе с коррупционными проявлениями. И здесь очень важен действенный механизм ответственности. По справедливому замечанию О.Э. Лейста, «без налаженной системы юридической ответственности право становится бессильным и ненадежным, не оправдывающим возлагаемых на него социальных ожиданий; правовые нормы, а равно проистекающие из них права и обязанности членов общества превращаются в благие пожелания, если власть не способна организовать восстановление нарушенных прав, принуждение к исполнению обязанностей, наказание нарушителей правовых запретов»³.

Избирательное законодательство постоянно обновляется, многие деяния, совершенные в ходе избирательного процесса, получили соответствующую негативную оценку, и на этой основе были сформулированы определенные правила и запреты. Однако, как и в целом, коррупционная деятельность, как и ее проявления в избирательном процессе, постоянно совершенствуется, законодательство не всегда успевает адекватно отреагировать. В этом аспекте очень важно использовать зару-

¹ См.: Долгий О.В. Становление и развитие избирательного процесса в Российском государстве. М., 2008. С. 7.

² См.: Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2006. С. 4.

³ Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // Проблемы теории государства и права. М., 1999. С. 469.

бежный опыт, особенно тех государств, у которых более продолжительная история.

По мнению Т.Г. Левченко, следует использовать опыт США и Великобритании. В США правонарушения в ходе избирательного процесса оцениваются как серьезные общественно-опасные деяния. Это объясняется тем, что по своей сути любое правонарушение в ходе избирательного процесса вызвано стремлением получить контроль над государственной властью для осуществления каких-либо противозаконных целей; таким образом, часто пресечение правонарушений, допущенных в ходе выборов, помогает эффективно бороться с другими формами противозаконных действий¹.

В то же время применяемая в Великобритании мера ответственности в виде лишения права занимать выборные должности представляется крайне полезной для российского избирательного права. Основаниями для применения такой меры в России могут стать: подкуп избирателей, использование преимуществ должностного или служебного положения, израсходование на проведение избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средств в размере, составляющем более чем 10 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом. Все эти нарушения должны быть установлены судом. При этом срок, на который лицо может быть лишено права занимать выборные должности, должен быть равен сроку замещения той должности, на которую кандидат избирался. Естественно, что применение такой меры автоматически станет еще одним основанием для отказа в регистрации кандидата².

Отметим то обстоятельство, что первоначально Европейская конвенция о защите основных прав и свобод человека не предусматривала права на свободу выбора, но очень быстро пришло осознание того, что если не будет гарантий свободного и демократического формирования законодательной власти, то вряд ли можно ожидать необходимого уровня гарантированности и обеспечения основных прав и свобод человека.

Механизм формирования законодательной власти должен обеспечивать ее иммунитет к коррупционным проявлениям.

Наряду с правонарушениями негативное влияние оказывают различные формы и методы злоупотребления правом. Следует согласиться с И.В. Советниковым, что основными формами злоупотребления правом в избирательном процессе являются соответствующие избирательные технологии, основанные на формальном соблюдении положений законодательства о выборах, но направленные на создание необоснованных преимуществ одному из кандидатов, избирательных объединений (технологии, основанные на злоупотреблении правом). В избирательном

¹ См.: Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект. М., 2008. С. 5.

² См.: Там же. С. 10.

процессе возможны злоупотребления практически всеми правами, в том числе активным и пассивным, правами, связанными с предвыборной агитацией и финансированием выборов¹.

Наиболее коррупционное содержание, конечно, имеет подкуп избирателей и нарушение правил предвыборной агитации.

Предложение о необходимости ввести ответственность не только для лица, «покупающего голос», но и для «продающего», могло бы оказать более эффективное воздействие, ведь аналогичное правило применяется в отношении дачи взятки. Аргументировав это, И.В. Советников указывает, что право голосовать подразумевает личный, непосредственный, основанный на собственном убеждении выбор избирателя того или иного кандидата, списка кандидатов, избирательного объединения. Любое использование активного избирательного права в противоречии с вышеуказанным его назначением, если это приносит вред общественно значимым ценностям или правам конкретных лиц, будет злоупотреблением правом, чем и является «продажа» своего голоса при голосовании избирателем².

Нарушение предвыборной агитации является наиболее распространенным нарушением. Об этом свидетельствует практика Тверской областной избирательной комиссии.

Так, была привлечена к административной ответственности главный редактор газеты «Тверское время», которая осуществляла предвыборную агитацию против кандидатов на должность мэра г. Вышний Волочок³. За аналогичные действия был трижды (!!!) привлечен к административной ответственности генеральный директор ООО «Вышневолоцкая городская телерадиокомпания»⁴.

За размещение агитационных материалов в информационном бюллетене «Родной Калязин. За Кустова» с использованием изображения физического лица (Ис-а В.К.) и его высказываний без соответствующего письменного согласия был привлечен к административному наказанию кандидат в депутаты⁵.

Нарушением также является распространение агитационных материалов без предоставления обязательных материалов в избирательную

¹ См.: Советников И.В. Указ. соч. С. 9.

² См.: Там же. С. 20.

³ См.: Постановление о привлечении к административной ответственности мирового судьи судебного участка № 3 Московского района г. Твери по делу № 5-53-3/05 от 5 марта 2005 г.

⁴ См.: Постановление мирового судьи судебного участка № 3 города Вышнего Волочка и Вышневолоцкого района Тверской области по делу № 5-606/2005 от 18 мая 2005 г.

⁵ См.: Постановление о назначении административного наказания мирового судьи судебного участка Калязинского района Тверской области по делу № 5-394/2005 от 26 сентября 2005 г.

комиссию. К административной ответственности был привлечен кандидат в депутаты¹.

ООО «Купол» было привлечено к административной ответственности за выполнение агитационных материалов без предварительного опубликования предусмотренных законом сведений о размере и других условиях оплаты указанных работ и услуг².

Как уже отмечалось, особую коррупционную направленность имеет подкуп избирателей. К административной ответственности были привлечены две жительницы г. Старица Тверской области за подкуп избирателей в пользу одного из кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Тверской области³ и двое жителей были освобождены от административной ответственности, но им были объявлены замечания⁴.

За подкуп избирателей были привлечены к административной ответственности и три жителя Максатихинского района Тверской области⁵.

К административной ответственности был привлечен муниципальный служащий Ржевского района Тверской области за агитационные материалы в газете «Ржевская правда»⁶, а также редакция газеты «Советь и честь» Максатихинского района Тверской области⁷.

Подводя некоторые итоги, подчеркнем необходимость акцентирования внимания именно на коррупционной составляющей в злоупотреблениях избирательными правами и правоотношениями в избирательном процессе и на использовании зарубежного опыта для успешного привлечения к ответственности за такие деяния.

¹ Постановление о назначении административного наказания мирового судьи судебного участка Калязинского района Тверской области по делу № 5-402/2005 от 6 октября 2005 г.

² Постановление о привлечении к административной ответственности мирового судьи судебного участка № 5 Заволжского района г. Твери по делу № 5-221/2005 от 2 ноября 2005 г.

³ Постановления об административном правонарушении мирового судьи судебного участка Старицкого района Тверской области по делу № 5-550/2005 от 5 декабря 2005 г.; по делу № 5-772/2005 от 5 декабря 2005 г. по делу № 5-773/2005 от 5 декабря 2005 г.

⁴ Постановления об административном правонарушении мирового судьи судебного участка Старицкого района Тверской области по делу № 5-773/2005 от 5 декабря 2005 г.; по делу № 5-774/2005 от 5 декабря 2005 г.

⁵ Постановления о назначении административного наказания мирового судьи судебного участка Максатихинского района Тверской области по делу № 5-303/2005 от 18 декабря 2005 г.; по делу № 5-304/2005 от 18 декабря 2005 г.; по делу № 5-305/2005 от 18 декабря 2005 г.

⁶ Постановление мирового судьи судебного участка № 3 города Ржева и Ржевского района Тверской области по делу от 16 ноября 2005 г.

⁷ Постановление о назначении административного наказания мирового судьи судебного участка Максатихинского района Тверской области по делу № 5-227/2005 от 25 ноября 2005 г.